

Menneskehandel
- med fokus spesielt på implementeringen av
Palermoprotokollen i Romania

Kandidatnummer: 553

Leveringsfrist: 25.04.07

Til sammen 17996 ord

24.04.2007

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Problemstilling	1
1.2	Avgrensing	2
1.3	Rettskilder	3
1.4	Metode	5
<u>2</u>	<u>MENNESKEHANDEL</u>	<u>7</u>
2.1	Den faktiske siden	7
2.1.1	Et globalt problem	7
2.1.2	Menneskehandel i Romania	8
2.1.3	Menneskehandel i Norge	10
2.2	Den rettslig siden	11
2.2.1	Internasjonale avtaler om menneskehandel	11
2.2.2	Forholdet mellom Palermoprotokollen og nasjonal rett	12
2.2.3	Rumensk rett	13
<u>3</u>	<u>ALLMENNE BESTEMMELSER. PALERMOPROTOKOLLEN KAP. I</u>	<u>16</u>
3.1	Fortale	16
3.2	Forholdet til FN-konvensjonen mot organisert kriminalitet. Art. 1.1-1.3	17
3.3	Formål. Art. 2	17
3.4	Termbruk. Art. 3	18
3.4.1	Hva menneskehandel er	18
3.4.2	Hva menneskehandel ikke er	20

3.4.3	Hvem er ofre for menneskehandel?	21
3.5	Virkeområde. Art. 4	22
3.6	Kriminalisering. Art. 5	24
3.6.1	Forsettelig menneskehandel. Art. 5.1	27
3.6.2	Forsøk på, medvirkning til og organisering av menneskehandel. Art. 5.2	30
3.7	Strafferammer og straffennivå	32
3.8	Rumensk straffelov	34
3.9	Straffeprosess	35
<u>4</u>	<u>BESKYTTELSE AV OFRE. PALERMOPROTOKOLLEN KAP. II</u>	<u>37</u>
4.1	Bistand til og beskyttelse av ofre for handel med mennesker. Art. 6	38
4.1.1	Beskytte ofrenes privatliv og identitet under straffeforfølgningen. Art 6.1	38
4.1.2	Informasjon og juridisk bistand. Art. 6.2	41
4.1.3	Fysisk, psykisk og sosial restitusjon. Art. 6.3	46
4.1.4	Erstatning. Art. 6.6	57
4.2	Status til ofre for handel med mennesker i mottakerland. Art. 7	59
4.3	Hjemsendelse av ofre for handel med mennesker. Art. 8	60
<u>5</u>	<u>FOREBYGGING OG SAMARBEID. PALERMOPROTOKOLLEN KAP. III</u>	<u>63</u>
<u>6</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>66</u>

1 Innledning

1.1 Problemstilling

”Handel med mennesker er en kynisk utnyttelse av fattigdomsskapt sårbarhet som i første rekke rammer kvinner og barn”. Dette uttalte Stortingets justiskomité i forarbeidene til bestemmelsen om menneskehandel i straffeloven § 224. Komitéen beskriver deretter virksomheten som ”en alvorlig form for profittmotivert og organisert kriminalitet som truer de mest grunnleggende prinsipper om menneskets verdi”. Det nye straffebudet strl. § 224 gjennomfører deler av den såkalte Palermoprotokollen¹ om menneskehandel som Norge tiltrådte i desember 2000.

Romania undertegnet Palermoprotokollen på samme tid som Norge og begge land forpliktet seg derved til å etterleve traktatens intensjoner. Protokollen supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende kriminalitet² og har som formål å forebygge og bekjempe handel med mennesker, å beskytte og bistå ofre for slik handel og å fremme samarbeid mellom statene med sikte på å oppnå disse målsettingene.

Denne oppgaven beskriver fenomenet menneskehandel og viser hvordan Palermoprotokollen er gjennomført i Romania. Tiltakene som er iverksatt analyseres og vurderes gjennom en sammenlikning med tilsvarende ordninger i Norge.

¹ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

² United Nations Convention Against Transnational Organized Crime

Menneskehandel er definert i Palermoprotokollens art. 3 som:

”a) rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting.

Utnyttingen skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer,

b) samtykke fra et offer for handel med mennesker til den tilsiktede utnyttingen nevnt i bokstav a) i denne artikkel skal være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav a) er brukt,

c) rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av et barn med sikte på utnytting skal anses som ”handel med mennesker” selv om ingen av midlene nevnt i bokstav a) i denne artikkel er brukt, d) ”barn”: person under atten år.

1.2 Avgrensing

Definisjonen av menneskehandel omfatter flere former for utnytting. Denne oppgaven er konsentrert om den mest utbredte type menneskehandel som er utnytting av voksne kvinner til prostitusjon. Det avgrenses derfor mot andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom og fjerning av organer. Palermoprotokollens art. 3 c) og d) som gjelder handel med mennesker under 18 år er heller ikke behandlet.

Analysen av Romanias gjennomføring av Palermoprotokollen gjelder i hovedsak kapittel I om kriminalisering og kapittel II om beskyttelse av ofre. Implementeringen av bestemmelsene i kapittel III om forebygging og samarbeid er bare delvis tatt med. Artiklene om opplysningsutveksling og opplæring, grensetiltak, dokumentsikkerhet og – kontroll ikke behandlet. Heller ikke kapittel IV Sluttbestemmelser er med.

1.3 Rettskilder

Romania har gjennomført Palermoprotokollen i sitt lovverk ved å vedta en egen spesiallov om menneskehandel³, heretter kalt traffickingloven etter den engelske betegnelsen for menneskehandel som er ”trafficking in human beings” eller bare ”trafficking”. Sistnevnte betegnelse er brukt synonymt med begrepet menneskehandel i det følgende.

Traffickingloven i engelsk versjon er vedlagt oppgaven. Til traffickingloven hører et forarbeide⁴ på fem sider som beskriver hensynene bak loven. Menneskehandel er også nevnt blant lovbrudd som omfattes av Romanias lover om beskyttelse av vitner⁵ og av ofre⁶. Landet har dessuten vedtatt en nasjonal strategi mot menneskehandel⁷ og en handlingsplan⁸ for gjennomføring av strategien. De foran nevnte rettskilder foreligger i engelsk oversettelse og er sentrale for oppgaven.

Det har vist seg vanskelig å fremskaffe annet rettskildemateriale om menneskehandel i Romania både når det gjelder rumensk originalversjon og oversettelser. Verken forarbeider, dommer eller relevant juridisk teori er lett tilgjengelig. Dette kan skyldes at landets rettssystem ble gjenstand for store omveltninger etter revolusjonen i 1989. Da kampen mot menneskehandel skjøt fart 10 år senere kom Romania som ett av de store avsenderlandene for ofre, under sterkt internasjonalt press for å vedta lover og iverksette tiltak mot

³ Law on the Prevention and Combat of Trafficking in Human Beings. Ikraft 11.12.01

⁴ Statement of Reasons

⁵ Law no 682/2002 on Witness Protection

⁶ Law no 211/2004 On certain measures to ensure the protection of victims of crime

⁷ National Strategy Against Trafficking in Persons

⁸ National Action Plan

virksomheten. For å tilfredstille det akutte behovet ble noen lover utformet nærmest som kopier av bestemmelser i andre land⁹ uten utarbeidelse av grundig kommenterte lovforslag og forutgående høringsrunder slik vi kjenner det fra Norge. Tidspresset under forberedelsene til Romanias inntreden i EU ved siste årsskifte og de mange endringer som tiltredelsen krevde i landets rettsapparat og forvaltning, bidro også til et uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig rettskildebilde.

Når det gjelder evalueringsrapporter om gjennomføringen av lovreguleringer og tiltak mot menneskehandel i Romania, finnes atskillig materiale utarbeidet av forskningsinstitutter og internasjonale organisasjoner. Men metodene som er benyttet er gjerne sosiologiske og således ikke de best egnede som grunnlag for en juridisk avhandling. Rapportene er basert på intervjuer med offentlige tjenestemenn, bistandsarbeidere og ofre. De presenterer også statistikk om rekruttering av ofre, hvilke land de traffickeres til, holdninger til menneskehandel i befolkningen og straffesaker mot bakmennene. Som kildemateriale for denne oppgaven har særlig rapporter fra UNICEF¹⁰, UNICRI¹¹, Regional Clearing Point¹² og UNODC¹³ vært benyttet.

Norske rettskilder om menneskehandel er forholdsvis sparsomme. Kun to saker har vært behandlet av domstolene¹⁴ hvorav bare en i Høyesterett. Sistnevnte har vært nyttig for analysen av bestemmelsen i straffeloven (heretter kalt strl.) § 224 som ble vedtatt 4.7.2003 for å gjennomføre Palermoprotokollens krav om kriminalisering av menneskehandel. Forarbeidene¹⁵ til lovendringen er benyttet i sammenligningen med og forståelsen av de rumenske lovvedtakene. Norge har også vedtatt en handlingsplan mot menneskehandel med nye versjoner i 2003, 2005 og 2006. Disse er viktige kilder for analysen av tiltak som gjennomfører protokollens bestemmelser. Menneskehandel er så vidt vites foreløpig ikke et

⁹ Uttalelse fra Iona Matei, leder av organisasjonen "Reaching Out" og deltaker i arbeidet med traffickingloven

¹⁰ United Nations Childrens Fund

¹¹ United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

¹² Regional Clearing Point/Organization of Security in Central Europe

¹³ United Nations Office of Drugs and Crime

¹⁴ Rt. 2006-111 av 7.2.06 og TTRON-2006-135487 av 21.11.06

¹⁵ Ot.prp.nr.62 (2002-2003)

eget tema i juridiske lærebøker, men kriminaliseringen er en del av strafferetten og lærebøker om dette tema har vært til hjelp. Palermoprotokollen er et folkerettslig dokument og teori om denne del av jussen har også tjent som kilde. Det samme gjelder lærebøker om menneskerettigheter, velferdsrett og juridisk metode.

Norske forskningsrapporter om menneskehandel utarbeidet av Fafo¹⁶, har vært til stor nytte under arbeidet med oppgaven. Det gjelder særlig rapporter om menneskehandel med kvinner fra Sør-Øst Europa, til tross for at disse i liten grad omhandler Romania. Forholdene i regionen har imidlertid store fellestrekk hva gjelder sosiale og økonomiske aspekter, politikk, kvinners stilling og holdninger til prostitusjon.

Årsrapporter fra instanser som Rosa-hjelp¹⁷ og Prosjektet¹⁸ er benyttet for sammenligningen mellom norske og rumenske tiltak og for forståelsen av ofrenes situasjon i et mottakerland som Norge. Statusrapporter fra departementene om gjennomføring av den norske handlingsplanen mot menneskehandel har også vært nyttige kilder. Mediaomtale og –debatter om emnet har gitt stoff til avhandlingen.

1.4 Metode

Som følge av den begrensede tilgang på rumenske rettskilder og oppgavetemaets generelle vinkling, er fremstillingen ikke av ren rettsdogmatisk karakter, men mer basert på en rettssosiologisk tilnærming.

Arbeidet med oppgaven startet med en gjennomgang av det norske regelverket om menneskehandel og relevant offentlig tilgjengelig informasjon. Jeg hadde i denne forbindelse samtaler og intervjuer med tjenestemenn i Justisdepartementet og

¹⁶ Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

¹⁷ Krisesekretariatets prosjekt for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet, Assistanse til kvinner utsatt for menneskehandel

¹⁸ Oslo Kommunes senter for kvinner og menn som selger sex

Utenriksdepartementet, med representanter for Pro Senteret, Rosa-hjelp, Fafo og IOM¹⁹. Etter et opphold i Bucuresti fortsatte studiene og samtaler med ansatte i Politidirektoratet, Kripas, Redd Barna og Sosial- og Helsedirektoratet.

Søk etter rumenske kilder fant sted under to opphold i Bucuresti hvorav det første var et tjenesteoppdrag ved den norske ambassade for min arbeidsgiver Utenriksdepartementet. Tilknytningen til ambassaden lettet nok adgangen til sentrale aktører i statsadministrasjonen og hjelpeapparatet, men jeg var nøye med å presisere bakgrunnen for mine spørsmål og at saksområdet ikke var del av mitt arbeid ved stasjonen eller i departementet. Jeg intervjuet tjenestemenn i det rumenske Justisministeriet og hos påtalemyndigheten²⁰. For informasjon om samordningen av tiltak henvendte jeg meg til koordineringsenheten Anitp²¹. Om innsatsen til internasjonale organisasjoner og det sivile samfunn snakket jeg med representanter for IOM, UNDP²² og Redd Barna²³. Fra to krisesentre²⁴ fikk jeg informasjon om assistanse til ofre. Det bilaterale samarbeidet ble beskrevet av representanter for USAs og Norges ambassade. Håndhevelsen av traffickingloven og regionalt samarbeid ble omtalt av en representant for Regionssenteret Seci²⁵ og en tjenestemann i Generaldirektoratet for politiet²⁶. To rumenske advokater med erfaring fra politikk, rettsvesen, EU-kommisjonen og Europarådet, ga en orientering om lovarbeid, bistand til fornærmede og beskyttelse av vitner.

Oppgaven er bygget opp slik at den først ser på menneskehandelens omfang globalt og nasjonalt i Romania og i Norge. Deretter kommenteres kampen mot menneskehandel internasjonalt og i de to landene. Til slutt gjennomgås implementeringen av Palermoprotokollen i samme rekkefølge som kapitlene den inneholder.

¹⁹ International Organization of Migration

²⁰ Prosecutors office

²¹ National Agency against Trafficking In Persons

²² United Nations Development Program

²³ Salvati Copiii

²⁴ Reaching Out Shelter, Pitest og IOMs shelter i Bucuresti

²⁵ Southeast European Cooperative Initiative

²⁶ General Inspectorate of Romanian Police, Institute for Crime Research and Prevention, National Office for Human Beings Trafficking Prevention and Monitoring Protection

2 Menneskehandel

2.1 Den faktiske siden

Vi skal i det følgende se på hva menneskehandel innebærer globalt sett og deretter internt i Romania som et typisk avsenderland og i Norge der kundene befinner seg.

2.1.1 Et globalt problem

Handel med mennesker synes å øke både nasjonalt og internasjonalt og anslås i dag å utgjøre den nest største illegale næring i verden, nest etter våpenhandel²⁷. Virksomheten betegnes som ”vår tids slavearbeid” og innebærer grove krenkelser av menneskeverdet. Bakmennene er ofte organisert i kriminelle nettverk som opererer i flere land. Utbytte fra denne globale virksomheten blir gjerne hvitvasket og finansierer i mange tilfelle handel med narkotika og våpen. FN har definert organisert kriminalitet som en av de største trusler mot vår sikkerhet, stabilitet og våre demokratiske verdier. På grunn av de kriminelle aktivitetenes mangfold og hemmelighold finnes det lite statistikk og sikre data om menneskehandel, men IOM²⁸ og OSSE²⁹ antar at minst 500.000 kvinner hvert år blir solgt til prostitusjonsmarkedene i Europa³⁰. FN anslår at fortjenesten i dette markedet utgjør ca. 40 milliarder kroner årlig og at om lag 4 millioner kvinner og barn blir utsatt for menneskehandel verden over hvert år.

²⁷ Den norske regjeringes Handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) s. 3

²⁸ International Organization for Migration

²⁹ Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa

³⁰ Rosa-hjelp Årsrapport 2005, s. 3

2.1.2 Menneskehandel i Romania

Romania er ett av de største opprinnelsesland for menneskehandel i Europa, men det tjener også som transittland for kvinner fra Moldova, Ukraina og Russland.³¹ Siden Romania ratifiserte Palermoprotokollen i oktober 2002 har årlig omlag 2500 rumenske ofre blitt registrert i statistikk utgitt av myndigheter og internasjonale organisasjoner. Men tallene er usikre da det mangler en sentral ordning for identifisering og registrering av ofre for menneskehandel.³² Situasjonen sammenlignes ofte med toppen av et isfjell. En fersk rapport fra IOM³³ beregner antall ofre for menneskehandel i Romania til 28000 pr år hvorav 5500 utnyttet til prostitusjon. Handelen skjer for det meste over landets grenser til EU-land men også internt i Romania.

Forholdene som gjør personer sårbare for menneskehandel er ifølge Palermoprotokollen bl.a. fattigdom, underutvikling og mangel på like muligheter. Romanias 22 millioner innbyggere har et BNP under en tredjedel av nivået i EU³⁴ og er sterkt preget av slike tilstander. Situasjonen i landet forverret seg etter de sosialøkonomiske omveltninger som fulgte jernteppets fall³⁵. Den sosiale nød og misnøye som dette medførte ble så kombinert med nærhet til konfliktområdene i det tidligere Jugoslavia der særlig utenlandsk militært og sivilt personell etterspurte seksuelle tjenester³⁶. Romania sliter dessuten med korrupsjon og et utilstrekkelig rettsystem. Landet har en tallrik Roma-befolkning som er marginalisert og kvinner blir undertrykt i en patriarkalsk samfunnsstruktur. Til dette kommer medias ofte forlokkende fremstilling av mulighetene i Vesten. Menneskenes sterke ønske om et bedre liv og mangel på muligheter gjør at mange er villige til å forlate hjemstedet³⁷.

³¹ USA Department of State Report 2006, s. 209

³² Regional Clearing Point Report, 2005, s 434-435

³³ GfK Report, 2006, s.12

³⁴ Fafo Temasider.html. Lesedato 18.1.07

³⁵ Unicef 2005, s. 5.

³⁶ Musacchio, German Law Journal, 2004, pkt. 33-35

³⁷ UICRI Report, 2005, s. 135

Rekruttering til menneskehandel i Romania skjer som regel ved at ressurssvake kvinner forledes av tilbud om arbeid eller ekteskap i utlandet fra bekjente, familie eller byråer. Kvinnene som verves befinner seg enten i fattige kår på landsbygda eller i prostitusjonsmiljøene i byene. Noen av dem vet at de skal jobbe som prostituert i utlandet, men blir forespeilet helt andre arbeidsforhold, mens andre tror de skal gifte seg med en snill mann eller arbeide f.eks. i en restaurant, for så å finne ut når de kommer fram at de skal selge sex³⁸. Det forekommer også at kvinnene blir kidnappet eller tvunget til å reise ved at bakmenn truer med å anmelde dem for prostitusjon som er ulovlig i Romania³⁹. Når en kvinne er kommet til bestemmelsesstedet er hun som regel avhengig av menneskehandlerne og blir et lett bytte for deres utnyttning. Hun kjenner ikke språket og har intet nettverk å støtte seg til. Bakmennene fratar henne i mange tilfeller passet og det meste av pengene hun tjener. Handlerne holder henne under tett oppsyn og hun får ikke bevege seg fritt. Forsøk på å bryte med bakmennene møtes med trusler eller vold mot kvinnen selv eller hennes familie. Ofre for menneskehandel står ofte i gjeld til handlerne for utgifter til transport, reisedokumenter, mat og bolig. Gjelden må betales tilbake med høy rente og tvinger dem til fortsatt prostitusjon⁴⁰.

Romanias inntreden i EU ved siste årskifte har skapt frykt for at fattige immigranter skal strømme over de åpne grensene til rike land i vest. Det er også stor bekymring for at internasjonale kriminelle nettverk vil benytte den frie flyt av kapital og tjenester til å profitere på disse sårbare menneskene. Som illustrasjon kan nevnes at det i disse dager skjer opprulling av en organisert gruppe menneskehandlere som har solgt unge rumenske kvinner for 5000 Euro til tyrkiske menn i Tyskland⁴¹. Gjennom EØS-reglene vil rumenere i fremtiden få full bevegelsesfrihet for opphold og arbeid også i Norge. Det er mye bekymring for hva dette vil bety bl.a. for prostitusjonsrelatert menneskehandel⁴².

³⁸ UNICRI Report, 2005, s. 34

³⁹ Regional Clearing Point Report 2005, s 434

⁴⁰ Rosa-hjelp "Hvordan blir jenter og kvinner rekruttert?"

⁴¹ Melding fra Reuters nyhetsbyrå Bucuresti 28.3.07

⁴² Skilbrei, 2006, s. 22

2.1.3 Menneskehandel i Norge

Norge er med sin velstand et utpreget mottakerland for menneskehandel. Internasjonale kriminelle nettverk som organiserer utnyttelse av prostitusjon har etablert seg her. De varierer fra løse forbindelser mellom et lite antall personer til store organisasjoner med fotfeste i flere land. Saker avdekket i Norge har forgreininger til over 20 land⁴³. Antallet prostituerte i Norge og den utenlandske andelen av disse har økt dramatisk de senere år. Pro Senteret opplyser⁴⁴ at utlendingene som benyttet seg av deres tilbud i Oslo økte fra 19% av 847 kvinner i 2001 til 73% av 1359 kvinner i 2006. Prostitusjonsmarkedet domineres av kvinner fra Afrika, Baltikum og Balkan.

Kvinner fra Romania utgjør en av de gruppene som øker mest⁴⁵ av de utenlandske prostituerte i Norge. Åtte rumenske kvinner⁴⁶ søkte hjelp hos krisentre i 2006. Flere pågripelser i Bergen nylig av bl.a. rumenske bakmenn med tilknytning til nettverk i Spania og unge rumenske kvinner som ofre⁴⁷ tyder også på at menneskehandel foregår. I det norske fagmiljøet finnes ikke inngående kjennskap til de rumenske kvinnenenes livssituasjon i hjemlandet ei heller hvordan de blir rekruttert og organisert⁴⁸. Gjennom etterforskningen av den nevnte saken i Bergen er imidlertid politi og påtalemyndighet i ferd med å skaffe seg nødvendig informasjon⁴⁹.

To norske dommer har vist at menneskehandel kan være årsak til at kvinner prostituerer seg. Høyesterett fant i kjennelsen Rt. 2006-111 en estisk og en norsk mann skyldige i grov organisert menneskehandel med seks estiske kvinner deriblant en mindreårig. Kvinnenenes sårbare situasjon ble utnyttet til prostitusjon i Trondheim. I en dom fra Trondheim tingrett⁵⁰

⁴³ Handlingsplan mot menneskehandel 2005-2008, s. 3

⁴⁴ Pro-senteret Årsrapport 2006 s. 13

⁴⁵ Nordli, 2006, s. 32 -33

⁴⁶ Rosa-hjelp. Årsrapport 2006

⁴⁷ Bergens Tidende 16.11.2006

⁴⁸ Nordli, 2006, s. 32-33

⁴⁹ Uttalt i møte med Bjørn Pettersen, POD, seksjon for organisert kriminalitet

⁵⁰ TTRON-2006-135487 av 21.11.06

ble en mann fra Albania nylig dømt for medvirkning til menneskehandel med to albanske kvinner i prostitusjon.

2.2 Den rettslig siden

2.2.1 Internasjonale avtaler om menneskehandel

Det internasjonale samfunn har i mer enn hundre år kjempet mot denne type utnyttelse av personer, særlig kvinner og barn. Den første internasjonale avtale om menneskehandel gjaldt hvit slavehandel⁵¹ som hadde til formål å bekjempe salg og umoralsk utnyttelse av kvinner og unge jenter i utlandet. Avtalen ble undertegnet i 1904 av 12 land, deriblant Norge. I 1949 ble det utformet nok en avtale om hvit slavehandel⁵² men ellers var det lite oppmerksomhet omkring menneskehandel i etterkrigstiden. FNs kvinnekonvensjon fra 1979 og FNs barnekonvensjon ti år senere nevner slik virksomhet, men det var først under menneskerettighetskonferansen i Wien i 1993 og den internasjonale kvinnekonferansen i Beijing i 1995 at temaet for alvor ble satt på FNs dagsorden. Bakgrunnen for at menneskehandel fikk økt politisk oppmerksomhet på 1990-tallet var bl.a. de politiske endringene i Øst-Europa og krigene i det tidligere Jugoslavia som førte til masse migrasjon og at organiserte kriminelle utnyttet mennesker på stadig nye måter. Omfanget av menneskehandel ble da så stort både i Europa og ellers i verden at FNs generalforsamling i 1998 vedtok å nedsette en mellomstatlig komite som skulle utarbeide forslag til et nytt universelt regelverk på området.

Etter lange forhandlinger ble Palermoprotokollen vedtatt i 2000 og derved forelå den første felles definisjon av menneskehandel samt en forpliktelse til å kriminalisere slike handlinger. Protokollen beskriver en rekke tiltak som statene skal gjennomføre for å forebygge slik handel, straffe handlerne og beskytte ofrene. Palermoprotokollen har bidratt

⁵¹ International agreement for the suppression of the "White Slave Traffic"

⁵² Protocol amending the international agreement for the suppression of the white slave traffic

til å standardisere lovverket i landene som har undertegnet den og dannet grunnlag for utarbeidelse av nasjonale handlingsplaner mot menneskehandel. Den har økt effektiviteten i den internasjonale kampen mot virksomheten og inspirert til regionale samarbeidstiltak. Protokollen trådte i kraft i desember 2003 og er i dag ratifisert av 111 land.

2.2.2 Forholdet mellom Palermoprotokollen og nasjonal rett

Både rumensk og norsk rett følger det dualistiske system der folkeretten og intern rett er to adskilte systemer⁵³. Hvis en folkerettslig regel skal bli gjeldende intern rett, må det vedtas særskilt. Dette er en følge av statenes suverenitet dvs. at de ikke er underlagt noen annens vilje, heller ikke et multinasjonalt folkerettslige organ som FN. Dertil kommer at folkeretten ikke har noen sentral statsmakt med kompetanse og maktmidler til å tvinge igjennom sin vilje slik nasjonale rettssystemer har. En traktat som Palermoprotokollen er dessuten en mellomstatlig avtale, basert på enighet mellom landene, ikke et overstatlig instrument.

Selv om stater som signerer Palermoprotokollen velger å underkaste seg internasjonale forordninger, må det altså for de fleste skje en gjennomføring av bestemmelsene i intern rett for at de skal bli effektive. Protokollen blir ikke uten videre til intern rett slik tilfellet er i land der det monistiske prinsipp råder. Traktatteksten måtte innlemmes i rumensk og norsk rett. Særlig viktig var det at artikkelen om kriminalisering av menneskehandel, art. 5, ble lovfestet i den nasjonale rett. Her heter det i protokollteksten at ”hver statspart skal vedta de lover...” For de øvrige artikler som er såkalte ”soft laws” er kravene til gjennomføring i det interne lovverk ikke så strenge. Det heter f.eks. i art. 6.1 at statene skal beskytte ofrene ”i egnede saker og så langt det er mulig etter [den] nasjonale lovgivning...”

⁵³ Eckhoff, Rettskildelære, 5.utg. 2005, s 301

2.2.3 Rumensk rett

Bestemmelsene i Palermoprotokollen er gjort til en del av rumensk rett først og fremst ved gjengivelse i traffickingloven. Forøvrig er ofre for menneskehandel nevnt blant de personer som omfattes av lov om vitnebeskyttelse og lov om offerbeskyttelse.

Rettskildene for tolkning og anvendelse av disse nasjonale lover er etter tradisjonell lære en naturlig språklig forståelse av ordlyden i lovteksten, forarbeidene og rettspraksis. Disse rettskildene er imidlertid vanskelig tilgjengelige i Romania, spesielt for en som ikke kjenner det rumenske språk. Søk i bibliotek og på internett, forespørsler i Romanias ambassade, i justisministeriet, hos påtalemyndigheten og koordineringsenheten Anitp og hos Eurojust⁵⁴, har gitt lite utbytte. Det eksisterer en rumensk database for lover tilsvarende Lovdata men kun konstitusjonen og et fåtall andre lover foreligger i oversatt versjon. Det har heller ikke gjort arbeidet lettere at rumenske lovgivere har vedtatt omfattende spesiallover med bestemmelser både om prosess, straff og forvaltning. I Norge er vi vant til at nye bestemmelser tas inn i eksisterende lover slik det er gjort med den norske strl. § 224 om menneskehandel, mens de øvrige forhold reguleres av bestående generelle lover.

Det er ellers viktig for forståelsen av rettstilstanden å huske at rumensk lovgivning og rettsvesen siden revolusjonen i 1989 har vært, og fortsatt er, gjenstand for gjennomgripende reformer. Det er nylig foretatt endringer i den rumenske grunnlov, straffelov og straffeprosesslov. Formålet med endringene er å bringe lovgivningen i harmoni med EUs lovgivning, skape uavhengige domstoler og et effektivt rettsapparat fritt for korrupsjon. Det er i denne forbindelse opprettet en domstolsadministrasjon⁵⁵ som har overtatt utnevning og disiplinering av dommere fra Justisministeriet⁵⁶.

⁵⁴ The European Union's Judicial Cooperation Unit

⁵⁵ Directorate of Magistrates

⁵⁶ Lord and Wittrup, 2005, s. 1

Når det gjelder tolkning av ordlyden i de rumenske lovene skal bemerkes at lovtekstene og forarbeidene som er brukt i denne oppgaven er engelske oversettelser av de originale rumenske versjoner. Dette, sammen med de sparsomme forarbeidene og mangelen på oversatte rettsavgjørelser, se nedenfor, åpner for uklarheter og tolkningstvil. Oversettelsene er mottatt fra offisielle kilder, men er ikke merket med autoriseringstekst eller -stempel som garanterer innholdet. Det er dessuten oppdaget unøyaktigheter i de engelske tekstene som tyder på at de ikke er helt pålitelige.

Om rettspraksis kan opplyses at Romania tilhører en romerrettslig tradisjon⁵⁷ der domstolenes avgjørelser ikke har samme betydning som i Norge. Vår rettsorden er påvirket av det britiske og amerikanske common law (sedvanerett) system der prejudikater er bindende. Typisk eksempel på dette er den rettsskapende tolkningsavklaring som Høyesterett foretok i Rt 2006-111 med hensyn til samtykkets betydning når utnyttelsen gjelder offerets sårbare situasjon i saker om menneskehandel⁵⁸. Rumensk rettspraksis vedrørende menneskehandel omfatter til sammen 387 fellende dommer avsagt i perioden 2003-2005⁵⁹. Det har imidlertid ikke lyktes meg å få tilgang til noen av disse avgjørelsene.

Av forarbeider har jeg kun fått utlevert et meget generelt utformet fem siders dokument kalt "Statement of Reasons" for traffickingloven. I det følgende omtales dokumentet enten som "forarbeidet" eller "forarbeidet til traffickingloven". Dokumentet er signert av ministrene for de åtte departementer som i loven er pålagt å iverksette tiltak for å bekjempe menneskehandel. Dette er så vidt jeg har kunnet bringe på det rene, de eneste forarbeidet som eksisterer for denne lov. Det nevner kort at bakgrunnen for lovforslaget er menneskehandelens brudd på menneskerettighetene og at formålet med reguleringen er å forhindre og bekjeme slik virksomhet samt å beskytte og bistå ofrene. Videre fastslår forarbeidet at loven skal transformere Palermoprotokollen og harmonisere Romanias lovgivning med EUs bestemmelser, Europarådets anbefalinger og ILOs konvensjon mot

⁵⁷ Neacsu, 2000, s. 2

⁵⁸ Nærmere omtale under art. 5.1

⁵⁹ Unicef 2005 og USA Department of State 2006

barnearbeid⁶⁰. De fire regelsett utgjør derfor rettskilder for tolkning av traffickingloven og løsning på rettslige problemstillinger den forårsaker.

Mot det bakgrunnbildet som hittil er tegnet av menneskehandel i et faktisk og et rettslig perspektiv, skal vi i det følgende se nærmere på gjennomføringen av Palermoprotokollen i Romania og sammenlikne med implementeringen i Norge. Jeg vil behandle de relevante bestemmelser i den rekkefølge som følger av protokollen. Av plasshensyn er som nevnt oppgaven begrenset til handel med voksne kvinner i prostitusjon og de artikler som omhandler andre former for menneskehandel er derfor utelatt.

⁶⁰ International Labour Organization Convention nr 182 concerning the Prohibition and immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (1999)

3 Allmenne bestemmelser. Palermoprotokollen Kap. I

I dette kapittel er hovedfokus på definisjonen av menneskehandel, hvem som er ofre for virksomheten, kriminaliseringen av de handlinger som handelen omfatter og straffeprosessuelle bestemmelser. Men først retter vi oppmerksomheten mot Palermoprotokollens innledning.

3.1 Fortale

Internasjonale konvensjoner har ingen trykte forarbeider med avgjørende rettskildemessig betydning slik tilfellet vanligvis er for nasjonale lover. Til tross for at landene gjennom forhandlinger i regi av FN nedla et stort arbeid ved utformingen av Palermoprotokollen, er det lite henvisning til dette i traktatteksten. Det eneste som gjenstår er fortalen der bakgrunnen for protokollen er nedfelt. Gjennom fortalen erklærer statene som er part i avtalen at effektiv forebygging og bekjempelse av menneskehandel krever internasjonal innsats som straffer handlerne og beskytter ofrene og deres menneskerettigheter. Fortalen påpeker at det er behov for et universelt regelverk om alle aspekter ved menneskehandel slik at personer som er sårbare for slik handel vil være tilstrekkelig beskyttet. Den minner om vedtaket i FNs generalforsamling om utarbeidelsen av konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet og slår til slutt fast at statene er overbevist om at den tilhørende protokollen vil være nyttig for å forebygge og bekjempe menneskehandel. Innholdet i fortalen er gjengitt i noe omskrevet form i forarbeidet til den rumenske traffickingloven og til endringene i den norske straffeloven.

3.2 Forholdet til FN-konvensjonen mot organisert kriminalitet. Art. 1.1-1.3

Palermoprotokollen er en folkerettslige avtale, også kalt traktat, og dens første artikkel forteller oss noe om hvordan den skal tolkes og tilknytningen til konvensjonen den supplerer. Det fastslås at protokollen skal tolkes sammen med FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Dette er i samsvar med reglene om tolkning av slike tekster som er nedfelt i Wienkonvensjonen om traktatretten⁶¹. Ifølge dens art. 31 skal ”utgangspunktet tas i traktatens ordlyd sett i sammenheng med dens gjenstand og formål”. Palermoprotokollens pålegg stemmer også med regelen om at traktaters innhold skal fastlegges i tråd med rettskildeprinsippene som kommer til uttrykk i statuttene for Den internasjonale domstolen i Haag⁶². Ifølge statuttene art. 38(1) skal internasjonale konvensjoner og sedvanerett, alminnelige rettsprinsipper samt rettspraksis og teori anvendes som rettskilder. Det kan også nevnes at FN har utarbeidet en egen tolkningsveiledning⁶³ for Konvensjonen og dens protokoller.

Palermoprotokollens art. 1.1-1.3 er ikke nevnt i den rumenske traffickingloven eller dens forarbeid. Sistnevnte erklærer kun at loven implementerer protokollen til FN-konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet. De norske forarbeidene har en mer detaljert omtale av forholdet mellom protokoll og konvensjon, men verken lovteksten i strl. § 224 eller dens fotnoter viser til traktatene, hvilket heller ikke er vanlig i norsk lovgivningsteknikk.

3.3 Formål. Art. 2

I den rumenske traffickingloven er Palermoprotokollens formål om forebygging og bekjempelse av menneskehandel samt beskyttelse og bistand til ofre, nevnt i art. 1. Formålspunktet om å fremme samarbeid mellom statspartene, er ikke nevnt eksplisitt i

⁶¹ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.5.1969

⁶² International Court of Justice, Hague

⁶³ Travaux preparatoires, UN, 2000 s. 12

traffickingloven, men artikler om forskjellige former for slikt samarbeid er det flere av i loven.

I det norske straffebudet om menneskehandel er Palermoprotokollens formål ikke nevnt, men bekjempelse er et underforstått formål når slike handlinger kriminaliseres. Beskyttelse av og bistand til ofre er regulert gjennom generelle norske lover der det spesielle formålet knyttet til menneskehandel ikke er nevnt. Det samme gjelder formålet om samarbeid mellom stater som er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Formålene med Palermoprotokollen kommer imidlertid klart fram i forarbeidene til strl. § 224.

3.4 Termbruk. Art. 3

Definisjonen av menneskehandel og kravet om kriminalisering av slike handlinger er Palermoprotokollens mest sentrale trekk. Den internasjonale enighet om en gjerningsbeskrivelse har gjort det enklere å identifisere ofre for menneskehandel og formulere lovbestemmelser som bakkmennene kan dømmes etter. Det er imidlertid kjent at komiteen som utformet definisjonens ordlyd hadde store problemer med å enes bl.a. som følge av statenes forskjellige holdninger til prostitusjon der f.eks. Romania har et forbud mens Norge tillater virksomheten og Sverige har kriminalisert kjøp av seksuelle tjenester. Definisjonen er derfor et kompromiss som skal gjøre den anvendbar uansett statenes posisjon i slike spørsmål. Gjerningsbeskrivelsen av menneskehandel har dessuten fellestrekk med definisjonen av hallikvirksomhet, menneskesmugling og migrasjon, noe som forårsaker en del vanskelige grensedragninger. Jeg vil i det følgende se nærmere på enkelte sentral begrep i definisjonen av menneskehandel og tolkningsproblemene de medfører.

3.4.1 Hva menneskehandel er

For ordens skyld gjentas her definisjonen av handel med mennesker i protokollens art 3 så langt den gjelder utnytting av voksne kvinners prostitusjon, som er tema for denne

oppgaven: ”a) rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting. Utnyttingen skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon... ”.

Menneskehandel kjennetegnes altså av tre hovedelementer: Utnyttelse, tvang eller forledelse og forflytning. Gjerningspersonen må ha til hensikt å utnytte et menneske som blir offer for virksomheten. Utnyttelse må skje med bestemte tvangsmidler dvs. at en person får kontroll over en annen ved hjelp av ulike former for trusler, vold, tvang, bedrageri eller misbruk av sårbar stilling. Denne kontrollen utnyttes slik at personen bl.a. må utføre prostitusjon. Den vanligste form for tvang er nok at offeret blir fratatt sitt id- eller reisedokument og sin inntekt samt at forsøk på å bryte ut, møtes med trusler mot eget eller pårørendes liv.

Det er imidlertid ikke nødvendig at tvang har vært anvendt for at et forhold skal defineres som menneskehandel. Palermoprotokollen fastslår dette prinsipp i en tilføyelse til definisjonen der det heter at ”b) samtykke fra et offer for handel med mennesker til den tilsiktede utnyttingen nevnt i bokstav a) i denne artikkel skal være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav a) er brukt.” Hvis en kvinne samtykker i prostitusjon, er hun likevel å regne for et offer dersom hun ikke har kontroll over sitt eget liv f.eks. ved at passet tas fra henne. Hun er også et offer hvis hun ikke selv kan bestemme omfanget av prostitusjonen, når og hvor lenge den skal skje eller stedet for salg av de seksuelle tjenestene. Tolkingsveiledningen til protokollen presiserer at art. 3b) ikke må tolkes slik at den innfører noen begrensninger i tiltaltes rett til fullt forsvar og til uskyldspresumsjon. Artikkelen skal heller ikke tolkes slik at offeret pålegges bevisbyrden. Som i alle andre straffesaker ligger bevisbyrden hos påtalemyndigheten.

3.4.2 Hva menneskehandel ikke er

Handel med kvinner har fellestrekk med hallikvirksomhet norsk strl. § 202 og rumensk strl. art. 329, der en bakmann fremmer noens prostitusjon for å gjøre den økonomisk innbringene. Forskjellen ligger i at halliken ikke utnytter, forleder eller misbruker sine prostituerte med slike midler som menneskehandel innebærer. Han eller hun bistår og beskytter en prostituert som frivillig selger sex. Formålet med hallikvirksomheten er altså å fremme prostitusjonen. I menneskehandel er det personen som er varen mens det i prostitusjon er den seksuelle tjenesten.

Utnyttingen i menneskehandel skjer vanligvis ved at offeret selv reiser eller forflyttes fra hjemstedet og deretter brukes til virksomhet handleren finner lønnsom på bestemmelsesstedet. Menneskehandel må imidlertid ikke forveksles med menneskesmugling, hvis formål er å transportere personer frivillig over landegrenser med illegale midler. Menneskesmuglingen handler ikke om hva som skjer med mennesket når reisemålet er nådd, men smuglingen kan være medvirkende til at de reisende blir sårbare for menneskehandel fordi de ikke har kontroll over transporten og derfor kan utnyttes av smuglerne. Menneskesmugling innebærer brudd på bestemmelser som beskytter statens interesser, mens menneskehandel er en forbrytelse mot den personlige frihet. Menneskehandel kan dessuten skje også innenfor et lands grenser.

Menneskets bevegelse mellom nasjoner og internt i et land, såkalt migrasjon, har også fellestrekk med menneskehandel. Migrasjon gjelder forflytning av mennesker alene eller i grupper slik EU-reglene om fri bevegelse av personer legger til rette for. Slike forflytninger er legale og har ikke utnyttelse som formål. Migrasjon kan også være illegal, men da er det statens interesser og ikke individets som skal vernes av lovverket. Dersom rumenere reiser til Norge for å søke arbeid og skape et nytt liv er det en illegal handling så lenge de ikke har samme rett til innreise og opphold som borgere av EØS-land. Disse reglene skal sikre et statlig kontrollert arbeidsmarked og sosialvesen. Bestemmelsene om menneskehandel skal derimot beskytte individets rettigheter til frihet fra tvang og integritetskrenkelser.

3.4.3 Hvem er ofre for menneskehandel?

Termbruken i definisjonen av menneskehandel åpner som vi har sett, for vanskelige grensedragninger og disse får virkning for identifiseringen av ofre. Verken Romania eller Norge har klare retningslinjer på dette felt. Skal kriteriet være at en kvinne som selv melder seg må anses å være identifisert eller skal det kreves mer før hun ”godtas” som offer? Holder det at hun forteller om tvang og utnyttning til en sosialarbeider eller en lege, til en prest, eller må politiet verifisere hennes historie før hun kan registreres som offer? Må hun i tillegg til å melde fra om utnyttelse være villig til å anmelde bakmennene, samarbeide med politiet og stå fram i rettssalen som vitne? Er det først når bakmenn blir dømt at de utnyttede kvinnene kan registreres som ofre? Skal bare den eller de som har anmeldt saken anses som offer eller også andre som man får informasjon om under etterforskningen eller rettergangen? Slike spørsmål er blant hovedutfordringene i bekjempelsen av menneskehandel⁶⁴.

Identifiseringen er spesielt viktig i Romania der ofrenes rett til bistand og beskyttelse fra myndighetene i stor grad avhenger at de er identifisert av politiet og villige til å anmelde gjerningsmennene. Dette skjer sjelden fordi ofrene frykter bakmennene, stigmatisering fra allmennheten på grunn av prostitusjon og generell mistillit til myndighetene. Særlig for den interne menneskehandel fører manglende identifisering til at svært mange ofre ikke får den hjelp de trenger. Unicef opplyser⁶⁵ at offisiell rumensk statistikk fra de første fem måneder av 2005 viste at 1327 ofre var registrert. Dette inkluderte personer som ikke hadde anmeldt menneskehandlerne og derfor ikke var identifiserte som ofre. Det er ikke kjent hvor mange av de registrerte som ble identifisert til slutt, men ifølge Unicef vet man at bare 109 av dem mottok bistand herav kun 23 ofre for intern menneskehandel.

⁶⁴ Regjeringens Handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009, s. 10

⁶⁵ Unicef 2005 s. 75

I Romania pålegger traffickingloven art. 31 Innenriksministeriet å benytte spesialtrenet personale til å identifisere ofre. Ifølge Unicef⁶⁶ identifiseres imidlertid de fleste rumenske ofre for menneskehandel i mottakerlandene og returneres derfra. For øvrig er det rumensk politi enten ved grensen eller i lokalsamfunnet som identifiserer ofre. Men bare en del av politistyrken er spesialisert for oppgaven og dette begrenser muligheten for identifisering. Rumensk politi har heller ikke nok ressurser til å ta seg av ofrene. De identifiserer for det meste bare personer som går til anmeldelse. Det er også utbredt korrupsjon hos politi og myndigheter som kriminelle nettverk utnytter til å kjøpe seg fri. Ofrene lar seg også ofte bestikke av bakmennene til å trekke anmeldelsen eller nekte å vitne. Sosialarbeidere og representanter for frivillige organisasjoner, ønsker at flere instanser som f.eks. skoler og helsepersonell skal kunne foreta identifisering og delta i utvikling av bedre metoder på området.

I Norge har Justisdepartementet tatt initiativ til å utarbeidelse av tverrfaglig veiledningsmateriell og ifølge Handlingsplanen mot menneskehandel skal dette omfatte en indikatorliste for identifisering av ofre. Politidirektoratet skal også bistå tjenesteapparatet med bl.a. metoder for identifisering, men ingen av disse planer har hittil blitt realisert. Ofre for menneskehandel er hittil identifisert av politiet under aksjoner mot leiligheter brukt av prostituerte og av hjelpeapparatets oppsøkende virksomhet blant gateprostituerte. Her er Prosjektet særlig aktivt. Rosa-hjelp har identifisert mange ofre via sin kontakttelefon og krisesentre samt asylmottak har også bidratt.

3.5 Virkeområde. Art. 4

Palermoprotokollen får anvendelse bare på menneskehandel av grenseoverskridende art. Med dette begrepet menes at offeret selv reiser eller transporteres av menneskehandlere fra et avsenderland til et mottakerland der utnyttelsen skjer, f.eks. at en rumensk kvinne bringes fra Romania til Norge. Reisen kan også foregå via transittland slik tilfellet er i

⁶⁶ Unicef 2005, s. 59

saken som er under opprulling ved Hordaland politikammer. Kvinnene ble der transportert fra Romania til Spania og derfra til Norge.⁶⁷

Men protokollens virkeområde forhindrer ikke at den enkelte stat kan vedta lovbestemmelser som også rammer intern menneskehandel. Dette har skjedd i Romania der traffickingloven ifølge forarbeidet gjelder både nasjonal og grenseoverskridende virksomhet. Dette er begrunnet med at loven også transformerer Europarådets konvensjon mot trafficking⁶⁸ som også omfatter nasjonal menneskehandel. Den norske menneskehandelsbestemmelsen har ingen geografisk begrensning i sin gjerningsbeskrivelse, men § 12 i straffeloven regulerer dens virkeområde. Det fremgår der at både intern og grenseoverskridende virksomhet rammes. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på disse reglene her.

Protokollens anvendelse er også begrenset til menneskehandel bedrevet av en organisert kriminell gruppe. Typisk vil dette gjelde en gruppe som samarbeider ved at en aktør legger ut annonse om jobbmuligheter, mens en annen sørger for transporten og en tredje tar i mot i destinasjonslandet, ordner med bolig etc. Heller ikke denne begrensningen er gjennomført i nasjonal lovgivning i Romania eller Norge. I den rumenske traffickingloven er organisert kriminell gruppe nevnt, men kun med betydning for straffeutmålingen. Loven omfatter altså også uorganisert menneskehandel. Det samme gjelder for den norske strl. § 224 som heller ikke nevner antall gjerningsmenn eller deres samarbeidsform. Kriminell virksomhet i en organisert gruppe er nevnt i norsk straffelov, men bare som straffeskjerpende faktor⁶⁹.

Palermoprotokollen har enda en begrensning i sin anvendelse, men denne kommer ikke klart fram i teksten. Det er imidlertid slik at protokollen hovedsakelig skal ramme bakmennene for menneskehandel, dvs. de som legger forholdene til rette for utnytting eller forledelse ved rekruttering, transport og mottak av offeret.⁷⁰

⁶⁷ Opplysninger mottatt på telefon fra påtalemyndigheten

⁶⁸ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings

⁶⁹ Jfr. merknader under art. 5

⁷⁰ Jfr. Ot.prp.nr 62 s. 62

Men også her er det mulig for gjerningsbeskrivelsen i nasjonale straffebud om menneskehandel å ha et videre virkeområde. Den kan også ramme utnyttaren, dvs. den som faktisk står for utnyttelsen ved direkte bruk av vold, trusler, misbruk av sårbar stilling eller annen utilbørlig atferd. Typisk vil dette være den personen som tar fra offeret passet, låser henne inne, slår henne hvis hun forsøker å rømme, truer med å drepe noen av hennes nærmeste i hjemlandet hvis hun kontakter politi eller krisesentre, nekter henne mat hvis hun ikke tar imot kunder eller tar fra henne mesteparten av pengene hun tjener.

Den rumenske Traffickingloven synes i det vesentlige å følge Palermoprotokollens hovedhensikt med å ramme bakmennene idet definisjonen av utnyttelse er lagt separat inn i lovens allmenne bestemmelser art. 2, mens bare tilretteleggelsen for menneskehandel er tatt med i gjerningsbeskrivelsen i straffebudet om menneskehandel art. 12.

Den norske strl. § 224 skal ramme både bakmenn som tilrettelegger og selve utnyttaren. Dette formål er søkt ivaretatt ved å dele paragrafen i to ledd hvorav det første gjelder den som står for selve utnyttelsen mens annet ledd får anvendelse på bakmennene.

Forskjellen i norsk og rumensk implementering av Palermoprotokollen på dette punkt skyldes sannsynligvis at Norge er et typisk mottakerland der både tilrettelegging ved f.eks. husing og utnyttelse i prostitusjon foregår, mens Romania er et avsender- og transittland der i hovedsak tilrettelegging som rekruttering og transport finner sted. Alternativt kan forklaringen ligge i at Romania ønsket å kriminalisere mindre av virksomheten.

3.6 Kriminalisering. Art. 5

Palermoprotokollen stiller et klart krav til statene om å vedta straffebud som rammer handel med mennesker. Årsaken er ifølge fortalen at menneskehandel er en alvorlig form for profittmotivert og ofte organisert kriminalitet som truer de mest grunnleggende prinsipper om menneskets verdi. Det er en viktig samfunnsoppgave å bekjempe denne

virksomheten. Men det er også en annen grunn til at en lovhjemmel må til for å straffe menneskehandel og den fremgår av legalitetsprinsippet. Dette anser straff som så inngripende overfor borgerne at det må fremgå klart av landets egne lover hvilke handlinger som vil føre til slike sanksjoner og hvilke strafferammer som gjelder. Prinsippet er nedfelt i Romanias konstitusjon og er slått fast i den norske grunnlov § 96.

Ved signering av Palermoprotokollen måtte altså rumenske myndigheter først vurdere om adferden nevnt i definisjonen av menneskehandel i art. 3 var straffbar etter landets daværende rett. Dersom kravene til kriminalisering ikke ble oppfylt, ville Romania ikke kunne ratifisere protokollen. I mitt intervju med Lacrima Ciorbea som var juridisk rådgiver i justisministeriet og deltok i den aktuelle prosessen, opplyste hun at det ikke var tvil hos lovgiverne om at endringer måtte til for å oppfylle protokollens krav. I forarbeidet til traffickingloven uttaler justisministeren, med tilslutning fra sju statsråder, at den foreslåtte lov "represents an adaptation and completion of the internal legislation in relation to the provisions of the Protocol...". Dette kan oversettes til: "innebærer en tilpasning og komplettering av det nasjonale lovverk med hensyn til forholdsreglene i protokollen". Uttrykkene "tilpasning" og "komplettering" antyder at det rumenske lovverk ikke hadde noe straffebud som var direkte rettet mot menneskehandel, men at det fantes bestemmelser spredt rundt i forskjellige lover som rammet ulike sider ved virksomheten. Dette gjaldt bl.a. straffebudet om hallikvirksomhet i rumensk straffelov art. 329. Ut fra erfaringene med kriminalisering i Norge og andre land er det rimelig å anta at enkelte deler av gjerningsbeskrivelsen i art. 3 ikke var dekket i det rumenske lovverket og at det således forelå et rettslig behov for å vedta nye straffebestemmelser. Vi skal se litt nærmere på forarbeidene til endringene i det norske lovverket.

I Norge var situasjonen før vedtakelsen av nye strl. § 224 om menneskehandel slik at bl.a. straffebud om tvang strl. § 222, frihetsberøvelse § 223, slaveri § 225, trusler § 227 og legemskrenkelse § 228, dekket deler av gjerningsbeskrivelsen i Palermoprotokollen. Det å tjene på andres prostitusjon var også straffbart ifølge strl. § 202 og diverse andre bestemmelser om seksualforbrytelser i kap. 19 kunne komme til anvendelse. Også

straffebud om pornografi strl. § 204 og strl. kap. 20 om forbrytelser i familieforhold var aktuelle. Bestemmelser utenfor straffeloven, som utlendingslovens § 47 om forledelse til innreise i riket med sikte på bosettelse ville også kunne ramme menneskehandel.

Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel er vid og detaljert for å kunne omfatte alle former for handel med mennesker. Den er resultatet av lange forhandlinger hvor opprinnelses-, transitt- og mottakerland fra hele verden var representert. Det norske justisdepartementet hevdet derfor i sitt høringsnotat om lovforslaget at det kunne finnes forhold i protokollens definisjon som ikke ble rammet av noe norsk straffebud. Et eget straffebud ville dessuten gi et mer oversiktlig regelverk og derved mer effektiv bekjempelse av menneskehandel. I høringsnotatet var således konklusjonen at det forelå et rettslig behov for nye straffebestemmelser. Med tilslutning fra flertall av høringsinstansene ble derfor straffeloven endret slik at prostitusjonsbestemmelsen ble overført fra § 202 til § 224 samtidig som denne fikk en tekst i tråd med ordlyden i definisjonen i Palermoprotokollen.

Politiske ønsker kan også være bakgrunn for lovvedtak. At dette gjaldt den rumenske traffickingloven er nok ganske klar. Det fremgår av forarbeidet at Romanias parlament og regjering hadde behov for å markere at de tok kriminalitetsutviklingen på området alvorlig og ville bekjempe slike handlinger. For Romania, som et opprinnelses- og transittland for menneskehandel med en kraftig økning i antall ofre etter revolusjonen og jernteppets fall i 1989, var det av stor politisk betydning å vise FN og ikke minst EU en utvetydig holdning på dette felt. Da protokollen ble undertegnet lå regjeringen i medlemskapsforhandlinger med Unionen, og forarbeidene sier klart at traffickingloven skal ha som formål å harmonisere den rumenske lovgivningen med EUs fellesprinsipper⁷¹ og å bringe den på linje med europeiske og internasjonale standarder.

Også i Norge lå politiske behov for å markere avstand fra slike grove menneskerettighetsbrudd bak vedtakelsen av strl. § 224. Det gir Justisdepartementet

⁷¹ Acquis communautaire

uttrykk for i sitt høringsnotat om gjennomføringen av Palermoprotokollen. Man hadde sett en voldsom økning i utenlandske prostituerte på norske gater og det var kjent at både Danmark og Sverige samt flere europeiske land hadde vedtatt egne straffebud mot menneskehandel.

3.6.1 Forsettelig menneskehandel. Art. 5.1

Under dette punkt i Palermoprotokollen pålegges statene som har signert traktaten å lovfeste kriminalisering av forsettelig menneskehandel slik den er definert i protokollens art. 3. Vi skal først se på lovfestingen av definisjonens gjerningsbeskrivelse, deretter på skyldformen forsett og så dvele ved gjennomføringen av noen uklare begrep i definisjonen..

Da det ble klart at Romania måtte vedta nye lovbestemmelser som kriminaliserte menneskehandel, ble disse innlemmet i traffickingloven kap. III art. 12-17. Gjerningsbeskrivelsene gjengir det meste av protokollens definisjon av menneskehandel med unntak av utnyttelsesformene, som er listet opp i traffickinglovens kap. II allmenne bestemmelser art. 2. Denne er ikke knyttet opp mot straffebestemmelsene i traffickingloven. Det kan derfor synes som om utnyttelsen er unntatt fra gjerningsbeskrivelsen og at rumensk lov bare rammer bakmennene, ikke utnyttene, jfr tidligere merknader om protokollens virkeområde. I norsk strl. § 224 er som tidligere nevnt utnyttelsesformene med, men ikke samtykkets betydning. Dette siste kommenteres nedenfor.

Skyldkravet i protokollens art. 5.1 er at handlingen beskrevet i art. 3 må være begått forsettlig(”committed intentionally”). Dette straffbarhetsvilkåret innebærer at gjerningsmannen må ha begått handlingen med vitende og vilje. Det kan bety at menneskehandleren f.eks. ved å true en kvinne har tilsiktet følgen av handling nemlig å utnytte kvinnen f.eks. til prostitusjon. Alternativt kan forsettet gå ut på at han anser følgen som mest sannsynlig f.eks. ved å leie ut sin bolig til en utenlandsk kvinne som ikke snakker

landets språk, har arbeid eller annen tilknytning til stedet. Det kan også være forsett dersom gjerningspersonen bare forestiller seg muligheten av at handlingen vil medføre en straffbar følge, f.eks. ved å formidle tilbud om jobb som danser i en nattklubb fra en bekjent i en vestlig storby til en ung kvinne fra fattig kår på Balkan.

Forsettskravet er ikke uttrykkelig nevnt i selve gjerningsbeskrivelsene i traffickingloven. Det må imidlertid kunne antas at rumensk rett har samme system som den norske der straffeloven har en generell regel i strl. § 40 om at loven bare får anvendelse på den som har handlet med forsett. Skyldkravet er derfor vanligvis ikke nevnt i norske straffebud, heller ikke i menneskehandelsparagrafen. Jeg går som tidligere nevnt ikke nærmere inn på den rumenske straffelov i denne oppgaven.

Protokollens definisjon av menneskehandel inneholder, som tidligere nevnt, en del uklarheter. Begrepet ”med sikte på utnytting” er det derfor viktig å avklare når det gjelder ”andres prostitusjon”⁷². Tolkningsveiledningen til protokollen presiserer at ”utnytting” i denne sammenheng ble stående udefinert slik at landene kunne ratifisere protokollen uavhengig av deres nasjonale rettspolitikk med hensyn til prostitusjon. I Romania er prostitusjon forbudt⁷³ mens en del land herunder Norge tillater slik virksomhet. I den rumenske traffickingloven art. 20 er det derfor sagt uttrykkelig at offer for menneskehandel som har begått lovbruddet prostitusjon, ikke skal stilles til ansvar. Men ansvarsfritaket skjer bare dersom offeret anmelder menneskehandleren eller samarbeider med politiet slik at den skyldige blir arrestert. Det er altså ikke nok for å slippe straff at kvinnen har vært utsatt for tvang og blitt utnyttet. Rumenske myndigheter vil med dette sørge for at offeret anmelder bakmennene og vitner i rettssaken. Det skal også unngås at rettens oppmerksomhet fokuseres på offerets moral i stedet for menneskehandelens straffverdighet. Trafficking skal ikke være et spørsmål om skyldige eller uskyldige ofre.

⁷² Tyldum og Tveit, 2005, s. 12

⁷³ Criminal Code art. 328

Et annet omdiskutert begrep i Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel er utnytting til prostitusjon ved misbruk av det som kalles "position of vulnerability" som i oversettelsen av protokollen kalles "sårbar situasjon" og i strl. § 224 "sårbar stilling". Som illustrasjon på denne type forhold kan nevnes Rt 2006-111 der seks unge kvinner fra svært vanskelige økonomiske, sosiale og familiære kår i hjemlandet, ble kynisk utnyttet av to menn. Deres bakgrunn gjorde dem ifølge Høyesterett sårbare ved at de "ikke hadde noe reelt og akseptabelt valg annet enn å underkaste seg handlerne". Denne formuleringen er i overensstemmelse med tolkningsveiledningen til protokollen der begrepet relateres til "any situation in which the person involved has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved".

Den rumenske traffickingloven benytter imidlertid følgende formulering i art. 12: "that persons inability to defend him-/herself or to express his/her will" ("personens manglende evne/mulighet til å forsvare seg eller å uttrykke sin vilje"). Det kan her virke som om rumensk lov stiller strengere krav enn Palermoprotokollen og norsk Høyesterett stiller til det å være i en sårbar situasjon. Rumenerne krever at personen ikke skal ha evne eller mulighet til å forsvare seg eller gi beskjed om hva vedkommende ønsker. Slik sårbarhet forutsetter tilnærmet total innesperring eller overvåkning. I protokollen derimot kan offeret ha et valg eller en mulighet for å f.eks. løsrive seg eller bryte med bakmennene, men dette valget kan ikke være reelt eller akseptabelt. Slik vil situasjonen kunne være for en kvinne fra fattige kår som blir forespeilet en jobb som vaskehjelp men ender opp i prostitusjon der hun blir fratatt fortjenesten og passet. Hun kan kontakte et lokalt krisesenter og be om hjelp, men da risikerer kvinnen at familien i hjemlandet blir trakassert. Hennes valg er altså ikke reelt og akseptabelt og derved er hennes situasjon å anses som sårbar. For disse betraktninger må imidlertid tas forbehold om usikkerhet som skyldes nyanser i oversettelsene mellom rumensk, engelsk og norsk.

Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel fastslår at offerets "samtykke" skal være uten betydning når noen av de nevnte tvangsmidler er brukt. Med dette menes at en menneskehandler som for eksempel rekrutterer en kvinne til servitørarbeid og deretter

bringer henne inn i prostitusjon, ikke fritas for ansvar selv om kvinnen er inneforstått med situasjonen. Så sant han har benyttet tvangsmidler som bedrageri, tvang, vold, trusler, forledelse eller misbruk av hennes sårbare situasjon etc. vil han kunne dømmes for menneskehandel. Den rumenske traffickinglovens art. 16 gjennomfører Palermoprotokollens påbud idet den fastslår at offerets samtykke er uten relevans for handlerens strafferettslige ansvar. Forarbeidet understreker dette prinsipp.

Den norske strl. § 224 nevner ikke samtykkets betydning og årsaken er ifølge forarbeidene at "ordlyden i et nytt straffebud må tilpasses norske lovgivningstradisjoner på strafferettens område". Det fremgår også av forarbeidene at utnyttelse ikke kan skje med samtykke. Derfor er det ikke nødvendig å ha med offerets samtykke i straffebestemmelsen. De norske lovgiverne overlater således til domstolene å foreta en konkret vurdering i den enkelte sak. Dette ble gjort av Høyesterett i Rt 2006-111 som foretar en nærmere drøftelse om utnyttelse til prostitusjon av en kvinnes sårbare situasjon og betydningen av hennes samtykke. Kvinnen hadde ikke prostituert seg før hun kom til Norge, men måtte likevel ta imot kunder til de fleste tider av døgnet. Hun levde under meget uverdige forhold og hadde svært begrenset bevegelsesfrihet. Hun kunne ikke velge kundene selv og måtte finne seg i overgrep uten at hjelpeapparat eller politi ble tilkalt. Kvinnen måtte betale høye boutgifter til bakmennene og opparbeidet seg gjeld til dem. Inntjeningen ble fratatt henne og en mindre andel ble først utbetalt etter endt periode og ofte etter retur til hjemlandet. Konklusjonen er i kjennelsens pkt 23 at det under slike omstendigheter ikke vil foreligge noe reelt, straffbefriende samtykke når vilkåret om utnyttelse ved misbruk av sårbar situasjon er oppfylt som i denne saken.

3.6.2 Forsøk på, medvirkning til og organisering av menneskehandel. Art. 5.2

a) forsøk

Palermoprotokollen krever her at forsøk på de forsettelige handlinger som er nevnt i art. 5.1 og som baserer seg på definisjonen av menneskehandel i art. 3, skal være straffbare i

nasjonal rett. Protokollen tar imidlertid forbehold for grunnsetningene i statenes rettsorden på dette punkt. Med forsøk siktes vanligvis til en straffbar handling som ikke er fullbyrdet, med andre ord det som i norsk strafferett defineres som en straffbar handling hvis utførelse "tilsiktet påbegynt", det vil si at gjerningsmannen har til hensikt å fullføre gjerningen beskrevet i straffebudet. Han må ha såkalt fullbyrdelsesforsett for å kunne dømmes. Palermoprotokollen sier ikke hva forsøk innebærer og i tolkningsveiledningen er det kun presisert at i noen land gjelder forsøk ("attempting to commit") både forberedelse til straffbar handling og mislykkede forsøk på å utføre slik handling.

I Romania er forsøk på menneskehandel kriminalisert i traffickinglovens art. 15 som kun fastslår at "the attempt to commit the crimes within art. 12-14 is also punishable". Det er ingen kommentarer om grensen mellom straffbart forsøk, straffri forberedelse og straffri tilbaketreden fra forsøk i forarbeidet eller i selve traffickingloven. Den allminnelige rumenske straffelov har muligens bestemmelser om disse forhold, men jeg har ikke satt meg inn i dette lovverket. Traffickingloven sier intet om hvorvidt forsøk straffes mildere enn fullbyrdet handling.

Norsk straffelov kriminaliserer forsøk i de allminnelige bestemmelser i strl. § 49. Ifølge strl. § 51 straffes forsøk mildere enn fullbyrdet forbrytelse og strl. § 50 fastslår at straffbarheten bortfaller ved visse former for tilbaketreden. Disse reglene gjelder også for menneskehandel strl. § 224.

Ifølge det tilgjengelige grunnlagsmateriale nyanserer den rumenske traffickingloven mindre enn norske regler når det gjelder kriminalisering av forsøk på menneskehandel. Det er meget mulig at den rumenske straffeloven har mer detaljerte regler om forsøk på straffbar handling. Palermoprotokollen er imidlertid ikke finmasket på dette punkt, og Romania må derfor kunne sies å tilfredsstille dens krav.

b) medvirkning

Dette punkt krever at statene kriminaliserer gjerninger som bidrar til handel med mennesker uten å fullføre selve handlingen.

Bestemmelser om medvirkning ("participating") er ikke kommet direkte til uttrykk i den rumenske traffickingloven. Utelatelsen av et medvirkningstillegg er ikke kommentert i forarbeidet og det må derfor kunne antas at rumensk straffelov har en generell bestemmelse om medvirkning som også får virkning for menneskehandel. Norsk lov har ikke slik generell regulering som sanksjonerer medvirkning og de fleste straffebestemmelser herunder strl. § 224, har derfor et eget medvirkningstillegg. Også medvirkeren må ha utnyttet offeret med virkemidler som vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. Han må selv ha brukt midlene eller ha utvist forsett om at midlene ble brukt.

c) organisering eller instruks

Romania har kriminalisert organisering av menneskehandel i traffickinglovens art. 15. Man må kunne gå ut fra at organisering her også omfatter instruks av andre. Organisering av menneskehandel skal straffes som organisert kriminalitet dvs. at straffen forhøyes med 3 ekstra år som fastlagt i art. 14. I norsk strl. § 224 antas organisering og instruks å kunne subsumeres inn i uttrykket "legge forholdene til rette for".

3.7 Strafferammer og straffenivå

Palermoprotokollen stiller ingen direkte krav til strafferammer for menneskehandel, men dette er opplagt en del av kriminaliseringen og kommenteres derfor i det følgende.

I den rumenske traffickingloven art. 12 er strafferammen satt til fengsel i 3 - 12 år. For menneskehandel som er utført av to eller flere personer på samme tid, som medfører grov legemsfornærmelse eller legemsbeskadigelse eller som er utført av en offentlig tjenestemann er straffen 5 – 15 års fengsel. Hvis menneskehandelen har døden til følge

straffes gjerningsmannen med 15 – 25 års fengsel. Dersom handelen er ledd i organisert virksomhet eller har medført betydelig utbytte, kan, ifølge art. 14, straffen økes med ytterligere 3 år i fengsel. For handel med utenlandske borgere i art. 17 økes maksimumstraffen med 2 år dersom gjerningsmannen er del av organisert virksomhet eller hvis handlingen gjentas. Om strafferabatt sier art. 20 at en menneskehandler som bistår etterforskningen og informerer om medskyldige vil få sin straff redusert til halvparten av maximumstraffen for overtredelsen.

Den norske menneskehandelsparagrafen har til sammenligning en strafferamme på inntil 5 års fengsel og inntil 10 år for grov overtredelse. Dersom menneskehandelen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe kan maksimumsstraffen ifølge strl. § 60a) forhøyes til det dobbelte, men ikke med mer enn 5 års fengsel. Med organisert kriminell gruppe menes en gruppe på tre eller flere personer som har som hovedformål og vesentlig del av virksomheten å begå straffbar handling med strafferamme på minst 3 år. For gjentakende kriminelle handlinger kan straffen etter norsk strl. § 61 forhøyes med inntil det halve. Strafferabatt for samarbeid med politiet kan tilstås i strl. § 59 annet ledd om ”uforbeholden tilståelse”. Loven overlater til dommeren å bestemme rabattens eller gjentakelsesstraffens størrelse basert på en konkret vurdering. Slik vurdering har gitt inntil 1/3 rabatt på normal straff.

Ut fra ovenstående synes det klart at de rumenske strafferammer for menneskehandel er strengere enn de norske. Når det gjelder strafferabatt kan det virke som om Romania åpner for større fratrekk enn Norge, men formuleringen i traffickingloven er her noe uvisst og tilgjengelig statistikk gir ingen opplysninger.

Når det gjelder straffeutmåling fremheves i forarbeidet til den rumenske traffickingloven at lovbrudd vil bli sanksjonert meget strengt. Statistikk fra rumenske myndigheter over straffeutmålinger i traffickingsaker i 2006⁷⁴ viser at fem av til sammen 164 dømte menneskehandlere det året fikk fengsel i 1 år, mens 88 handlere fikk 1-5 års fengsel, 65

⁷⁴ Utarbeidet av Anitp

fikk 5-10 år og sju dømte fikk straff på over 10 års fengsel. Forbrytelsenes omfang og art sier imidlertid statistikken ikke noe om, ei heller om strafferabatt ble tilkjent eller gjentakelsesstraff ble ilagt. Det fremgår ikke om straffen var betinget eller ubetinget, om vedkommende ble idømt rettighetstap eller pålagt å betale erstatning til ofrene. Ifølge Unicef⁷⁵ startet ikke innsamlingen av statistiske data vedrørende straffeutmålinger i rettssaker om menneskehandel på alvor før i 2004 og Anitp opplyser at det fortsatt er problemer med rapporteringen.

I Norge er det hittil kun truffet to avgjørelser om strl. § 224 i domstolene. I Rt. 2006-111 ble en estlender og en nordmann kjent skyldig i organisert utnytting av seks estiske kvinners (hvorav en mindreårig) sårbare situasjon idømt henholdsvis 5 og 3 års fengsel. I dommen refererer førstevoterende til uttalelser fra lovgiver i forarbeidene som gir uttrykk for at menneskehandel er ”en alvorlig form for profittmotivert og organisert kriminalitet som truer de mest grunnleggende prinsipper om menneskets verdi”⁷⁶. Trondheim tingrett ble en albansk statsborger funnet skyldig i medvirkning til menneskehandel og ilagt straff ved fengsling i 2,5 år. Han ble dessuten dømt til å betale erstatning til ett av ofrene på kr 2,26 millioner kroner.

Oppsummeringsvis kan fastslås at rumenske straffeutmålinger synes atskillig strengere enn de norske. Det må kunne antas at rumenske straffeutmålinger generelt sett er strenge. Etter norsk målestokk er 3 – 5 år mye.

3.8 Rumensk straffelov

Det er foreslått å straffebelegge menneskehandel i Romanias nye straffelov. Status for lovforslaget er noe usikkert og mye tyder på at enten hele loven eller bare bestemmelsene om menneskehandel foreløpig ikke er vedtatt. Den nye straffeloven vil sammenfatte straffebestemmelser i forskjellige spesiallover vedtatt de to foregående tiår⁷⁷.

⁷⁵ Unicef 2005, s. 72

⁷⁶ Innst.O.nr.118 (2002-2003) s. 9

⁷⁷ UNICRI Report, 2005

Menneskehandel er foreslått omfattet av art. 200-207 og gjerningsbeskrivelsen er sammenfallende med Palermoprotokollens bestemmelser. Det er grunn til å tro at traffickinglovens straffebestemmelser vil bli opphevet dersom forslaget om menneskehandel i den nye rumenske straffeloven blir vedtatt.

3.9 Straffeprosess

I kampen mot menneskehandel er en av de største utfordringene knyttet til straffeforfølgelse av bakmenn. Palermoprotokollens virkeområde er derfor i art. 4 angitt å være bl.a. etterforskning og forfølgning av lovbrudd. Statene må således ha bestemmelser som regulerer straffeprosess.

For å gjennomføre protokollen på dette området har den rumenske traffickingloven i kap.IV inntatt spesialregler om straffeprosess i saker som omhandler menneskehandel. Etterforskning skal ifølge traffickinglovens art. 21 foretas av påtalemyndigheten, som også kan overlate arbeidet til politiet⁷⁸. Art. 22 åpner for bruk av spanere i etterforskningen og art. 23 hjemler kontroll av telekommunikasjonsmidler eller it-systemer. Grunnen til at slike ekstraordinære etterforskningsmetoder tillates er at politiet normalt ikke vil motta anmeldelser fra offeret og at det er vanskelig å finne vitner som vil stå fram.

Kommunikasjonskontrollen forutsetter at det er sterke bevis for eller opplysninger om (strong evidence or data) at en person forbereder menneskehandel, at påtalemyndigheten har gitt sitt samtykke og at kontrollen kun skjer innenfor bestemte tidsrammer. Dette skal ivareta hensynet til den mistenkte og hans personlige integritet. Art. 23 viser i denne sammenheng til den rumenske straffeprosesslovens art. 91 som ikke skal behandles nærmere her.

Bestemmelsene om skjulte etterforskningsmetoder i traffickingloven har likhetstrekk med den norske straffeprosesslov kap.16a om kommunikasjonskontroll, med den forskjell at det i Norge kreves kjennelse fra retten for å iverksette slike tiltak. Det er strafferammen som

⁷⁸ Unicef 2005, s. 9

avgjør bruk av ekstraordinære metoder. Rammen for menneskehandel er 5 år, hvilket ved skjellig grunn til mistanke, åpner for bruk av samtaleavlytting, skjult fjernsynsovervåkning på offentlig sted, kommunikasjonskontroll av trafikkdata etter straffeprosessloven (heretter strpl.) § 216 b, teknisk sporing etter strpl. § 202 b og utsatt underretning om beslag og utleveringspålegg. Ved skjellig grunn til mistanke om grov menneskehandel eller virksomhet utøvd som ledd i organisert kriminell gruppe kan mer inngripende metoder som kommunikasjonsavlytting etter strpl. § 216a, teknisk sporing etter § 202c eller utsatt underretning om ransaking benyttes. Bruk av spanere er i Norge en ulovfestet praksis som politiet benytter seg av i sitt løpende arbeid. Det kreves ikke samtykke fra statsadvokat eller retten.

Med de ovenfor beskrevne bestemmelser i traffickingloven anses Romania å ha gjennomført Palermoprotokollens krav til kriminalisering i art. 5. Dette fremgår også av den årlige rapporten om menneskehandel fra USAs State Department, av EUs statusrapport om Romania før tiltredelsen siste årsskifte og rapporter fra Unicef⁷⁹. og Unicri⁸⁰. Også Norge oppfyller Palermoprotokollens krav til kriminalisering gjennom den nye menneskehandelsparagrafen i strl. § 224. USAs State Department bekrefter dette i sin årlige rapport⁸¹.

⁷⁹ Unicef 2005, s. 41

⁸⁰ Unicef 2005, s. 41 og UNICRI 2005 s. 92

⁸¹ USA Statement Report 2006 s. 196

4 Beskyttelse av ofre. Palermoprotokollen kap. II

Menneskehandel utgjør grove menneskerettighetsbrudd og ofrene blir utsatt for store psykiske og fysiske påkjenninger. De lever i frykt for kriminelle bakmenn og for sosial ekskludering på grunn av prostitusjonen de har vært utnyttet til. Ett av formålene med Palermoprotokollen er derfor at disse personene skal gis beskyttelse og særlige rettigheter. De skal vernes ved straffeforfølgelse av gjerningsmenn, hjelpes til å fremme erstatningskrav og informeres om deres rettigheter. Ofrene skal også sikres et trygt oppholdssted, helse- og sosialbistand og bistand til å finne veien tilbake til samfunnet gjennom opplæring og sysselsetting. Under opphold i mottakerland skal ofrene gis nødvendig oppholdstillatelse og hjelp til hjemreise.

Det skal imidlertid bemerkes at Palermoprotokollen stiller mindre strenge krav til lovfesting og gjennomføring av tiltak i dette kapittel enn i det foregående om kriminalisering av menneskehandel. Artiklene om beskyttelse av ofrene har ingen absolutte krav om innføring av lovregler eller tiltak. De spesifiserer heller ikke vilkår for beskyttelsen, hvilken form og omfang den skal ha eller hvor lenge den skal vare. Protokollen ber kun statene ”vurdere” å treffe tiltak og tar gjerne forbehold som ”i egnede saker” og ”så langt det er mulig etter den nasjonale lovgivning”. Slike folkerettslige bestemmelser kalles gjerne ”soft laws” og overlater i stor grad til statene som har undertegnet traktaten å oppfylle intensjonene på en måte som harmonerer med de interne sosialøkonomiske forhold. Det er store forskjeller i velstandsutviklingen i landene som har undertegnet Palermoprotokollen og gjennomføringen av dens bestemmelser vil derfor variere meget. Dette forhold må være med i vurderingen av de rumenske og norske tiltak som beskrives i det følgende.

4.1 Bistand til og beskyttelse av ofre for handel med mennesker. Art. 6

I det følgende skal vi se på hvordan forpliktelsene i Palermoprotokollen er lovfestet og gjennomført for ofrene under straffesaker mot bakmenn og dernest for deres restitusjon etter utnyttelsen som menneskehandelen har påført dem.

4.1.1 Beskytte ofrenes privatliv og identitet under straffeforfølgningen. Art 6.1

Ofre for menneskehandel er som regel utsatt for sterkt press fra bakmennene og dersom de bryter med dem og samarbeider med politiet utsetter de seg for fare. Rettsapparatet er helt avhengige av vitneforklaringer for å kunne straffedømme, men på grunn av risikoen er kvinnene lite villige til å samarbeide. De frykter å stå ansikt til ansikt i rettsalen med overgripere som har utnyttet dem på det groveste. En rettssak kan derfor føles som et nytt overgrep. De kriminelle nettverkene er ofte store og selv om noen få aktører fengsles kan andre ta hevn over offeret som har vitnet. Kvinnene er gjerne rekruttert gjennom venner, naboer eller slektninger og nettverket kan derfor skaffe seg informasjon om deres nærmiljø for derved å drive manipulering og komme med trusler mot dem. Kvinnene frykter dessuten stigmatisering og sosial eksklusjon dersom nærmiljøet får vite at de har prostituert seg. Disse forhold er bakgrunnen for Palermoprotokollens krav om at landene skal beskytte ofrenes privatliv og identitet herunder ved å gjøre rettsaker fortrolige.

Protokollen tar imidlertid forbehold om at beskyttelse av offeret bare gjelder egnede saker og så langt det er mulig etter den nasjonale lovgivning. Dette må antas å gjelde den avveing som normalt skal foretas mellom interessene til den offentlige påtalemyndighet, siktede og offeret i straffesaken. Det offentlige ønsker å straffe den tiltalte mens vedkommende har krav på å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist. Det fornærmede offeret har på sin side krav på vern og ønsker erstatning. Jeg kjenner ikke nok til prinsippene i rumensk straffeprosess for å gå nærmere inn på dette tema.

I Romania har traffickingloven art. 21 en bestemmelse om at saker om menneskehandel skal føres for et tribunal (annen instans domstol) som første instans i stedet for den lokale domstol slik systemet vanligvis forlanger. Rettssaker om menneskehandel skal således beskytte ofrene mot gjenkjennelse og stigmatisering i nærmiljøet. I menneskehandelssaker med voksne og med utenlandsk borger i Romania kan ifølge art. 25 rettssalens dører lukkes på anmodning fra offeret, men partene i rettssaken, deres representanter, advokater og andre personer hvis nærvær er ansett vesentlig av retten, kan likevel være tilstede i salen.

Ifølge Unicef⁸² har selv rettssaker om menneskehandel bak lukkede dører ført til uholdbare situasjoner der offeret er blitt truet på livet av handleren inne i rettssalen. Rumenske dommere kan bare ilegge bot og kun i særlig graverende tilfelle utvise vedkommende. Det er ikke nok hjelp i de spesialtrente politifolk som Innenriksministeriet benytter for å gi ofrene beskyttelse slik traffickingloven art. 27 forlanger.

Romanias traffickinglov art. 26 fastslår på generell basis at ofre for menneskehandel skal sikres spesiell fysisk, juridisk og sosial beskyttelse. Deres privatliv og identitet skal vernes og kvinner skal garanteres beskyttelse tilpasset deres behov.

I Norge er ofrene for menneskehandel som regel utenlandske borgere med midlertidig opphold og stigmatisering fra nærmiljø er derfor ikke et problem. Heller ikke fordømmelse som følge av prostitusjon spiller her en stor rolle da slik virksomhet ikke er forbudt etter norsk lov. Saker om menneskehandel følger her den vanlige gangen gjennom rettsapparatet med tingretten som førsteinstans.

Når det gjelder lukking av rettslokaler i Norge gjør domstolsloven § 125 b) også unntak fra offentlighetsprinsippet og lar retten beslutte at rettsmøtet helt eller delvis skal holdes for lukkede dører når hensynet til privatlivets fred eller ærbarhet krever det. Dersom et vitne ber om det av grunner som retten finner tilstrekkelige kan dørene lukkes i henhold til domstolloven § 125 d). Med hjemmel i straffeprosessloven § 245 kan dessuten retten

⁸² Unicef 2005, s.61

beslutte at siktede eller andre personer skal forlate rettssalen av hensyn til vitnet eller fornærmede. Alternativt kan retten forhindre at siktede eller andre kan iaktta vitnet.

Den norske regjering har i NOU 2006:10 vurdert fornærmedes behov i straffeprosessen og har fra 1.1.07 vedtatt et vitnebeskyttelsesprogram som også omfatter ofre for menneskehandel.⁸³ Programmet innebærer avhør ved videooverføring og opptak av forklaringer ved første instans, ny identitet, adresse o.l.

Under den norske handlingsplanen er det i 2006 etablert et prøveprosjekt med en landsdekkende koordineringsenhet for bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel. Målet er å utvikle verktøy og rutiner som sikrer at ofre for menneskehandel får et tilbud om bistand og beskyttelse. Prosjektet krever forpliktende tverrfaglig samarbeid mellom politi, utlendingsmyndighetene og hjelpeapparatet. Enheten administreres av Politidirektoratet.

I Romania er vitner og deres pårørende i alvorlige straffesaker med en strafferamme på minimum 10 år vernet av vitnebeskyttelsesloven fra 2002. At dette også gjelder i saker om menneskehandel fremgår av lovens art. 2 h). Vilkårene for beskyttelse fremgår av art. 1 og innebærer at vitnet må samarbeide med politiet samt at den informasjon det sitter med er helt sentral for avsløring av gjerningsmenn og løsning av saken. Det forutsettes videre at vitnet eller dets pårørende er i fare som følge av vitneutsagnet. Romania har opprettet et eget nasjonalt kontor for vitnebeskyttelse og et vitnebeskyttelsesprogram omtalt i lovens kap. II. Retten eller påtalemyndigheten avgjør hvem som skal kunne ta del i programmet og politidirektoratet har ansvar for gjennomføringen jfr art. 7. Vitnebeskyttelsesloven har bestemmelser i art. 12 om anonym vitneførsel dvs. hemmelighold av vitnets identitet og bosted. Vitnet kan avhøres under ny identitet dersom retten finner det nødvendig av hensyn til dets sikkerhet. Det er også mulig å fjernavhøre vitnet slik at det slipper å være tilstede i rettssalen. Vitnets bolig kan ved behov bevoktes eller retten kan bestemme at vedkommende skal få et nytt bosted. I særlige tilfelle kan vitnet få endret utseende, yrke og arbeidssted evt. motta lønn inntil ny ansettelse. Vitner som selv har utført en alvorlig

⁸³ Instruks fra Politidirektoratet. Omtalt av ansatt i OPDs Stop-gruppe.

kriminell handling men som bidrar til domfellelse og straff av andre gjerningsmenn, vil få sin egen straff redusert med halvparten jfr art. 19. De rumenske ministerier som er involvert i tiltak rettet mot beskyttelse av vitner pålegges i art. 24 å samarbeide med det nasjonale sikkerhetsapparat og de tillates direkte samarbeid med internasjonale organer på feltet.

Norsk lov hjemler anonym vitneførsel i strpl. § 130a når vitnet, om dets identitet blir kjent, kan være i fare. Menneskehandelsparagrafen strl. § 224 er imidlertid ikke nevnt blant de straffebud bestemmelsen får virkning for. Manglende vitnebeskyttelse kan føre til at engstelige ofre nekter å vitne i traffickingsaker. Det vil også kunne få den følge at norsk påtalemyndighet ikke kan benytte anonyme vitneforklaringer avgitt i andre land der slike forklaringer er tillatt. Dette har vist seg å være et problem i den pågående etterforskningen av rumensk menneskehandel ved Hordaland politidistrikt der bl.a. anonyme vitneutsagn fra Spania ikke kan benyttes.⁸⁴

Av ovenstående kan konkluderes med at Romania har oppfylt Palermoprotokollens bestemmelser når det gjelder beskyttelse av ofre under straffeforfølgning av gjerningsmenn. Det er skjedd gjennom lovfesting og praktiske tiltak hva gjelder valg av rettslokale, mulighet for lukking, spesialtrene politifolk og vitnebeskyttelse inkludert anonym vitneførsel. Norge har tilnærmet de samme beskyttelsesordninger som Romania, med unntak av anonym vitneførsel.

4.1.2 Informasjon og juridisk bistand. Art. 6.2

Opplysning om rettslig og forvaltningsmessige framgangsmåter. Art. 6.2 a)

⁸⁴ Uttalelse fra påtalemyndigheten pr telefon

Ofre for menneskehandel har ofte sin bakgrunn i marginaliserte miljøer med lav utdanning og generelt lite kunnskap om rettsvesen og forvaltning. Disse samfunnsområder har dessuten gjennomgått store endringer de senere år og mange nye lover og tiltak er innført for å styrke ofrenes rettigheter. Det er derfor et stort behov for veiledning og hjelp fra det offentlige. For ofre som befinner seg i et fremmed land er det også nødvendig med informasjon om det lokale rettssystem og byråkrati. Dette er bakgrunnen for at Palermoprotokollen forlanger tiltak som gir ofre for menneskehandel opplysninger om aktuelle framgangsmåter.

I den rumenske traffickingloven art. 43 presiseres at ofrene har krav på å motta informasjon om ”aktuelle rettslige og administrative prosedyrer”. Verken traffickingloven eller dens forarbeid forklarer hva som ligger i disse formuleringene, men den nyere rumenske offerbeskyttelsesloven har i sitt kap. II detaljerte bestemmelser om informasjon som skal gis. Loven pålegger dommere, påtalemyndigheten og politi oppgaven med å formidle opplysningene. Med hjelp fra Eurojust og IOM er 56 rumenske dommere gitt opplæring som gjør dem til spesialister i rettssaker om menneskehandel. Også i påtalemyndigheten og hos politiet finnes spesialkompetanse for slike saker. Disse tjenestemenn skal sørge for at ofrene bl.a. får vite om instanser som tilbyr psykologisk rådgivning og annen bistand, hvilken rettsinstans de kan klage til og hvor de kan henvende seg for å få juridisk hjelp. Vilåårene og prosedyrene for å få gratis rettshjelp og for å oppnå vitnebeskyttelse skal også formidles. Informasjonen skal gis skriftlig eller muntlig på et språk offeret forstår og det skal registreres hos instansen at opplysningsplikten overfor offeret er oppfylt.

Ifølge min samtale med lederen for et rumensk kristesenter⁸⁵ benytter politiet et informasjonsark med de opplysninger som offerbeskyttelsesloven krever. Offeret har som regel liten forutsetning for å forstå informasjonen og er dessuten preget av angst for myndighetene. Når politiet ber det skrive under på arket om at det er blitt informert så gjøres det derfor som regel uten videre spørsmål.

⁸⁵ Iana Matei, Reaching Out Shelter, Pitest

Rumenske ofre som befinner seg i utlandet skal ifølge traffickingloven art. 28, på anmodning motta bistand fra den stedlige rumenske diplomatiske eller konsulære representasjon. Ifølge Wienkonvensjonen om konsulært samkvem⁸⁶ skal vertslandet informere den aktuelle ambassade dersom utenlandskeborgere innblandet i rettssaker, i ulykker e.l. og ønsker bistand fra sitt hjemlands myndigheter. Norske myndigheter skal derfor informere Romanias ambassade i Oslo dersom rumenske ofre for menneskehandel ønsker kontakt med sin ambassade. I traffickingloven art. 30 pålegges rumenske ambassader og konsulater dessuten å sørge for at utenlandske rettsinstanser får informasjon om rumenske regler om menneskehandel. I menneskehandelsaken med rumenske statsborgere som er under opprulling i Bergen, har påtalemyndigheten informert den herværende rumenske ambassade, men rumenske tjenestemenn har ikke tatt kontakt verken med norske myndigheter eller med de involverte.⁸⁷

Også norske utenriksstasjoner er i Handlingsplanen pålagt å sørge for informasjon om menneskehandel og Utlendingsdirektoratet skal ha trykket opp en brosjyre for utdeling ved norske ambassader til kvinner som søker oppholdstillatelse i Norge. På forespørsel ved den norske ambassade i Bucuresti ble det opplyst at slikt materiale ikke var mottatt der og at man ikke hadde fått oppfordring fra Utlendingsdirektoratet eller andre instanser om å sørge for informasjon om risikoen for menneskehandel.

Under Handlingsplanen støtter norske myndigheter Prosenterets virksomhet som informerer prostituerte i Oslo om deres rettigheter, tjenestetilbud og muligheter for hjelp. For å nå fram til de utenlandske kvinnene har man benyttet såkalte ”kulturformidlere” dvs. personer med samme kulturbakgrunn og språk som de prostituerte. Også Krisesekretariatets landsomfattende Rosa-hjelp prosjekt mottar økonomisk bistand fra staten og har bl.a. etablert en kontaktttelefon som er bemannet døgnet rundt. I 2006 besvarte prosjektet 1037

⁸⁶ Wienkonvensjonen om konsulært samkvem 24.4.63

⁸⁷ Opplyst i tlf.samtale med påtalemyndigheten

telefonhenvendelser⁸⁸ om menneskehandel fra ofre, privatpersoner, advokater, frivillige organisasjoner og offentlige etater.

Det kan synes som om Romania oppfyller Palermoprotokollen hva gjelder lovfesting av ofrenes rett til informasjon, men at mer kan gjøres på det praktiske plan. Norge antas å ha bedre ordninger på dette området særlig gjennom tiltak som Rosa-hjelp og Prosjektet. Mye kan tyde på at ofrene i Romania mottar skriftlig informasjon fra politiet, men at den ikke forklares nærmere for dem. Det eneste som ofrene synes å forstå er at de må gå til anmeldelse for å få å oppnå bistand og beskyttelse. Når de ikke har mot til å anmelde faller rettighetene bort og kvinnene forsvinner ofte ut i ny prostitusjon og utnyttelse.

Bistand til ofre under straffeforfølgningen av lovbreakere. Art 6.2 b)

Palermoprotokollen ber statene påse at ofrene får hjelp til å gjøre det mulig å få sine synspunkter og bekymringer lagt fram og vurdert på hensiktsmessige stadier i straffeforfølgningen av lovbreakere. Jeg legger her til grunn at "lovbreakere" er menneskehandlerne og at "bistand" til ofrene her gjelder bistandsadvokat eller lignende juridisk veileder under etterforskningen og rettssaken, særlig i forbindelse med ofrenes sivile krav om erstatning fra gjerningsmannen eller staten.

Protokollen understreker at bistand til offeret ikke må innskrenke siktedes rettigheter. Vi minnes derved om at straffeprosess er et forhold mellom påtalemyndigheten og den tiltalte, der spørsmålet om vedkommendes skyld eller uskyld er det som skal avgjøres i domstolen. Den siktedes rettigheter står her i fokus mens fornærmedes eller offerets stilling er ikke det sentrale i en straffesak.

Den rumenske traffickingloven art. 26 gir på generelt grunnlag ofrene rett til juridisk beskyttelse og assistanse. Ifølge art. 44 har de krav på bistand til å håndheve sine rettigheter

⁸⁸ Rosa-hjelp årsrapport 2006

i henhold til rumensk straffeprosesslov gjennom alle stadier av saken. Den rumenske straffeprosesslov blir, som tidligere nevnt, ikke behandlet i denne oppgave, men det forutsettes at den er bygget på de samme prinsipper som norsk rett slik at det her er tale om sivile krav på erstatning. Traffickingloven art. 44 gir også ofre rett til å

Undersøkelser foretatt av Unicef⁸⁹ har vist at rumenerne har forskjellige oppfatninger av hva begrepet ”juridisk assistanse” i traffickingloven betyr. Enkelte mener det innebærer retten til bistandsadvokat betalt av det offentlige, mens andre anser begrepet bare å omfatte informasjon om rettsprosessen. Ifølge min samtale med lederen for et kristesenter⁹⁰ er sistnevnte oppfatning den mest utbredte. Hun viste til at politiet kun gir offeret et informasjonsark og deretter ber det signere bekreftelsen på at det har mottatt juridisk assistanse. Derved er offeret avskåret fra ytterligere juridisk hjelp under straffeforfølgningen.

Den rumenske offerbeskyttelsesloven fra 2004 har bestemmelser om rett til gratis juridisk bistand for ofre utsatt for betydelig skade på legeme. Dette kan være aktuelt i saker om menneskehandel. Loven stiller krav om at offeret går til anmeldelse av gjerningsmannen innen 60 dager etter at voldshandlingen fant sted.

Fra 1.1.07 kan det i Norge bevilges fem timer fri rettshjelp ved bistandsadvokat uten behovsprøving til ofre for menneskehandel mens de vurderer om de ønsker å gå til anmeldelse av gjerningsmannen⁹¹. I forbindelse med etterforskning og straffesak kan ofre få offentlig bistandsadvokat oppnevnt av retten⁹². Bestemmelsen forutsetter at det er grunn til å tro at fornærmede som følge av handlingen får betydelig skade på legeme eller helbred og det anses å være behov for advokat.

⁸⁹ Unicef 2005, s. 63

⁹⁰ Iana Matei, Reaching Out Shelter, Pitest

⁹¹ RU fra JD G 12 og 13/05. Rettshjelp. § 11

⁹² Strpl § 107a første ledd, annet punktum

Romania har gjennomført forpliktelsene i Palermoprotokollen om bistand til ofre under straffeforfølgningen i sitt lovverk. Det er skjedd både i traffickingloven og i den nye offerbeskyttelsesloven. Men også på dette område byr omsetting av reglene i praksis på problemer fordi retten til bistand krever at offeret først anmelder gjerningsmennene. Når offeret ikke vil vitne av frykt for represalier og stigma, får det ingen bistand. I Norge har man tatt konsekvensen av dette forhold og innvilger nå bistandsadvokat før anmeldelse slik at ofrene får hjelp til å overveie om det skal stille i retten og informasjon om beskyttelsestiltak som i såfall kan iverksettes.

4.1.3 Fysisk, psykisk og sosial restitusjon. Art. 6.3

Palermoprotokollen pålegger statene å vurdere gjennomføring av tiltak med sikte på restitusjon av ofre for menneskehandel. Den oppfordrer statene til å sørge for ordninger som kan hjelpe ofrene tilbake til et verdig liv. Personer som har måttet tåle tap av kontroll over egne liv gjennom vold, trusler og misbruk, vil ofte lide under alvorlige fysiske og psykiske traumer som krever behandling over lengre tid. Deres sosiale situasjon i hjemlandet vil i mange tilfelle være preget av utstøting fra nærmiljø og familie som følge av det stigma prostitusjon innebærer. De vil derfor ha behov for et skjermet og trygt husvære. Videre trenger de å bygge opp et nytt nettverk av venner og kollegaer. Ofrene har gjerne droppet ut av skolegang og har få muligheter på arbeidsmarkedet. Deres økonomiske situasjon er ofte prekær og de er helt avhengige av hjelp til bolig og livsopphold.

Hensiktsmessig husvære. Art. 6.3 a)

Romania har i traffickingloven art. 32 lovfestet etablering og drift av statlige krisesentre i ni av landets regioner. Rumenske ofre for menneskehandel har rett til 10 dagers opphold i sentrene med mulighet for forlengelse på anmodning fra påtalemyndighetene i inntil 3 måneder eller så lenge rettssaker pågår. Disse ofrene skal dessuten ha prioritert adgang til sosiale boliger etter oppholdet i krisesenter. Etter en nylig tilføyelse i traffickingloven art.

39¹ er utenlandske traffickingofre gitt rett til opphold i de statlige krisesentrene under en refleksjonsperiode på 3 måneder mens de vurderer om de vil anmelde gjerningsmennene. Organisasjoner som tilbyr sosiale tjenester til ofrene skal ifølge traffickingloven art. 42 ha Unicef har evaluert åtte av de rumenske krisesentrene nevnt ovenfor⁹³ og funnet at de er hensiktsmessig utstyrt, men mangler tilstrekkelige driftsmidler. Personalet er godt trent men lønningene er lave og utskiftingen av ansatte er stor som følge av det lave antall ofre som er villige til eller får anledning til å bo i sentrene. De stoler ikke på at sentrene kan beskytte dem mot de kriminelle nettverkene og mot stigmatiseringen fra samfunnet på grunn av prostitusjonen de har deltatt i. Ofrene er redde og nekter å anmelde menneskehandlerne derfor får de heller ikke rett til beskyttelse. Det opplyses at gjennomsnittlig 3 ofre har blitt rehabilitert pr senter pr år, mens til sammen 22 personer pr år har fått statlig støtte til rehabilitering utenfor sentrene. De nye reglene som gir utenlandske traffickingofre lengre opphold i i krisesentrene enn rumenske ofre virker urimelige.

I tillegg til de statlige krisesentrene basert på midlertidig opphold finnes bosteder drevet av private med noe statlig tilskudd som f.eks. organisasjonen "Reaching Out". Deres senter utenfor Bucuresti består av et hus som deles av 10 – 15 kvinner med en systue der det gis opplæring og produseres sengetøy. Boligen har vakthold og tilbyr TV, video, bøker, spill etc. Kvinnene deltar i et ettårig reintegreringsprogram og mottar assistanse fra sosialarbeidere og psykolog. De har tilgang til lege og juridisk veileder. Organisasjonen hjelper med å finne arbeid og en egen bolig når de flytter ut av senteret. Ofrene får bistand fra senteret i overgangen til det nye livet. Reaching Out har vært i drift i 11 år og har i denne perioden hjulpet til sammen ca 300 ofre.

I Norge kan de til sammen 51 offentlige krisesentre for kvinner ta imot ofre for menneskehandel. 14 av sentrene, hovedsakelig i de største byene, har erfaring med mottak av kvinner fra slik virksomhet.⁹⁴ Regjeringen etablerte i 2005 et eget landsdekkende

⁹³ Unicef 2005, s. 66

⁹⁴ Opplyst av Rosa-hjelp i telefonsamtale

prosjekt kalt Rosa-hjelp som drives av Krisesentersekretariatet i Oslo. Gjennom halvannet års drift har prosjektet plassert 24 kvinner på trygge bosteder.⁹⁵ Når ofre oppdages av politi eller selv tar kontakt, henviser Rosa-hjelp til krisesentre. Her er terskelen lavere enn i Romania for å få opphold. Det holder at en kvinne selv forteller om tvang eller misbruk.

Lengre botid på norske krisentre forutsetter imidlertid at kvinnene har planer om å bryte med handlerne og slutte med prostitusjon.⁹⁶ De kan da innvilges en såkalt refleksjonsperiode på 6 måneder med mulighet for forlengelse mens de fortsatt bor på senteret. Kvinnene våger imidlertid sjelden å bryte med miljøet av frykt for bakmennenes represalier og fordi de ofte står i gjeld til dem for reisekostander, id-dokumenter, boligutgifter etc. Den økonomiske støtten som gis til kvinnene i krisesentrene kan ikke dekke deres behov i så måte og tvinger dem ofte, ifølge Rosa-hjelp, til å bo i private leiligheter der de fortsetter sin prostitusjon. Bare to kvinner benyttet seg av refleksjonsperioden i perioden 2003-2006.⁹⁷ Regjeringens siste Handlingsplan mot menneskehandel slår fast at det er behov for ytterligere botilbud utover det som eksisterer i Norge i dag. Det trengs botilbud også for kvinner som enda ikke er klare for å bryte med prostitusjonsmarkedet.

I Norge finnes også trygge oppholdssteder i privat regi som ofre for menneskehandel kan benytte seg av. Slike er Kirkens bymisjons sentre Nadheim i Oslo og Albertine i Stavanger. Ofre som søker asyl i Norge kan få opphold i Utlendingsdirektoratets asylmottak, men disse er gjerne plassert langt fra sentrum der ofrene har sitt miljø og de må dessuten bo sammen med mannlige asylanter, noe mange frykter.

Det kan her konkluderes med at både Romania og Norge etterkommer Palermoprotokollens oppfordring om å stille hensiktsmessig husvære til disposisjon for ofre for menneskehandel. Protokollen sier intet om hva hensiktsmessigheten innebærer og stiller ikke strenge krav til implementeringen, det er kun et pålegg om å ”vurdere å gjennomføre

⁹⁵ Rosa-hjelp, Årsrapport 2006

⁹⁶ Prosjektet Årsrapport 2006 s. 52

⁹⁷ Jfr. pkt. 6.3c

tiltak”. At de rumenske botilbud er begrenset i tid og nært knyttet opp mot anmeldelse av menneskehandelen og samarbeid med politiet kan synes urimelig, men er forståelig ut fra landets svake økonomi og de mange sosiale problemer som befolkningen generelt sliter med. Mot denne bakgrunn er det imidlertid vanskelig å forstå at utenlandske ofre er gitt bedre muligheter til opphold i krisesentrene. At ofrene er redde for å anmelde bakmennene er nok grunnen til at svært få ofre benytter seg av sentrene. De stoler heller ikke på myndighetenes beskyttelse og frykter det sosiale stigma fra prostitusjonen. Private organisasjoner i Romania har et mer ettertraktet og langsiktig tilbud som benyttes av flere ofre. Dersom den rumenske stat oppfyller sine lovvedtak om å prioritere økonomisk støtte til driften av slike tiltak vil det bidra til en bedre praktisk gjennomføring av landets folkerettslige forpliktelser. I Norge er tilliten til det offentlige hjelpeapparatet bedre, antallet krisesentre større og terskelen for opphold i dem mye lavere.

Rådgivning og opplysning særlig om juridiske rettigheter. Art. 6.3 b)

I forbindelse med restitusjon av ofre er det ifølge Palermo-protokollen også behov for rådgivning og veiledning. De aktuelle lovbestemmelsene er nye og lite kjent i befolkningen. Ofre med mangelfull skolegang og fra ressurssvake familier trenger forklaring på sine rettigheter. For ofre i mottakerland er det viktig at informasjonen gis på et språk ofrene forstår.

Den rumenske offerbeskyttelsesloven krever i art. 5 at det opprettes en telefonlinje som er gratis og betjent hele døgnet for å formidle informasjon til ofre for menneskehandel i henhold til lovens art. 4. Telefonen skal bl.a. opplyse om hvor ofrene kan henvende seg for å få juridisk hjelp. Det er nylig etablert en slik informasjonstelefon som betjenes av koordineringsenheten Anitp. Informasjon til ofrene skal også legges ut på hjemmesidene til bl.a. Justisministeriet og domstolene.

Det rumenske Utenriksministeriet skal gjennom sine utenriksstasjoner sørge for informasjon om menneskehandel. Dette fremgår av traffickingloven art. 30.

Stasjonene skal publisere informasjon på sine hjemmesider om rumenske og lokale rettigheter for ofre samt adresser til aktuelle krisesentre. Romanias ambassade i Oslo har ingen slike opplysninger på sin internettside. En skriftlig anmodning til ambassaden om tilsendelse av det omtalte informasjonsmateriale som grunnlagsdokumentasjon for denne oppgaven har ikke avstedkommet noen annen reaksjon enn en henvisning til Koordineringsenheten for menneskehandel Anitp i Bucuresti.

I Norge gir Rosa-hjelp informasjon og veiledning til ofre for menneskehandel og til hjelpeapparatet som kommer i kontakt med ofrene. Prosjektet opererer en døgnåpen gratis telefonlinje. Prosjektet driver opplysningsarbeid blant prostituerte i Oslo, herunder mange utsatt for menneskehandel. Det orienteres om bolig, økonomi, kurs og markedstiltak. Senteret ønsker å styrke og bevisstgjøre kvinnene gjennom råd og veiledning på sosiale, økonomiske og juridiske områder. I samarbeid med Jurk⁹⁸, et rettshjelpskontor drevet av kvinnelige studenter ved Universitetet i Oslo, er det arrangert informasjonsmøte for brukerne av Prosjektet. Jurk har mottatt støtte fra Justisdepartementet til prosjekter om handel med kvinner og prostitusjon.

Norsk politi skal også sørge for at traffickingofre får informasjon, blir tildelt advokat, hjelpes med asylsøknad og utstedelse av id-papirer etc. Spesialenhetene som arbeider med menneskehandel har her et særlig ansvar. Det skal også opprettes et særskilt tolkeregister⁹⁹ for politi og påtalemyndighet der tolkene spesielt kvalitetssikres i forhold til vandel, habilitet og upartiskhet.

Palermoprotokollens oppfordring til statens om å vurdere å gjennomføre tiltak som sørger for råd og informasjon særlig om juridiske rettigheter er i Romania grundig etterkommet når det gjelder lovverket. Den praktiske anvendelsen er imidlertid ikke fullgod, noe som kan skyldes manglende kapasitet og den korte tiden siden bestemmelsene ble vedtatt. I

⁹⁸ Juridisk rådgivning til kvinner

⁹⁹ Fafos opplæringsmodul 4 om menneskehandel s.8

Norge må informasjonsflyten til ofre for menneskehandel kunne betegnes som god og i overenstemmelse med våre folkerettslige forpliktelser.

Medisinsk, psykologisk og materiell bistand. Art. 6.3 c)

De fleste ofre for menneskehandel har vært utsatt for store psykiske og fysiske påkjenninger og sliter med dårlig økonomi. Retten til helsetjenester og en minstestandard av sosial bistand er sentrale menneskerettigheter¹⁰⁰ og helt avgjørende for ofrenes restitusjon. Mot denne bakgrunn henstiller Palermoprotokollen til statene å sørge for nødvendig tiltak.

Romania har gjennom traffickingloven art. 26 lovfestet ofrenes rett til spesiell fysisk, psykisk og sosial restitusjon men det sies intet konkret om hva disse rettighetene skal bestå av.

Når det gjelder medisinsk hjelp gir den rumenske sosialhelsesloven innbyggerne rettskrav på gratis medisinsk behandling, men den forutsetter at premien til helseforsikring er betalt og at id-papirer kan fremvises. Ofrene oppfyller sjelden disse betingelsene og faller derfor utenfor systemet. Rumenske legers holdninger til prostituerte er også en hindring. Deres nedlatende og fordømmende reaksjoner fører ofte til at offeret tier om årsaken til sykdom. Derved kan offeret ikke kreve sin rett til helsehjelp etter lovene. Utgiftene til lege må da dekkes av private hjelpeorganisasjoner eller offeret må klare seg uten behandling .

Offerbesskyttelsesloven art. 8 gir ofrene rett til gratis hjelp fra psykolog i inntil 3 måneder. Hjelpen skal ifølge art. 12 gis etter anmodning fra offeret og kan komme fra private organisasjoner evt. i samarbeid med og finansiert av det offentlige. Utenlandske ofre for menneskehandel har etter en ny regel i traffickingloven art. 39¹ jfr. art. 38 rett til

¹⁰⁰ Kjønstad og Syse, Velferdsrett III, 2004 s. 188

psykologisk rådgivning så vel som medisinsk og sosial assistanse under en refleksjonsperiode på 3 måneder. Hjelpen skal formidles på et språk de kan forstå

Flere forskningsrapporter¹⁰¹ viser til at rumenske traffickingofre har sterk mistillit til myndighetene og preges av skyldfølelse for de illegale handlinger de har utført i prostitusjon. De frykter at politi, påtalemyndighet og dommere skal anse dem som medvirkere til den kriminelle virksomheten og derved som uverdige ofre. Enda sterkere er kanskje angsten for stigmatisering hos helsepersonell og utstøting fra sosiale nettverk som fordømmer prostitusjon. Når denne angsten kombineres med trusler fra bakmenn, tvang og utnyttelse, er det klart at ofrene har akutt behov for psykologisk hjelp. Men, slik behandling blir ikke høyt verdsatt i det rumenske samfunn. Særlig blant personer med lav sosial status og utdanning mangler kunnskap om betydningen av slik behandling. Unicef fremholder i sin rapport fra 2005 at det derfor er lite sannsynlig at ofre vil anmode rettsvesenet om psykologhjelp eller ta imot tilbud fra det offentlige.

I Norge avgjør offerets oppholdsstatus hvilke rettigheter det har til helsehjelp. Romania og Bulgaria er, som tidligere nevnt, foreløpig ikke del av EØS-området og deres borgere har derfor ikke samme rett som personer fra andre EU-land til å oppholde seg 6 måneder i Norge med rett til alle offentlige helsetjenester mens de søker etter arbeid. Rumenske kvinner utsatt for menneskehandel vil derfor normalt ha midlertidig oppholdsstatus i 3 måneder som turist i Norge og det gir kun rett til nødvendig helsehjelp¹⁰² dvs. hjelp som er påtrengende nødvendig etter f.eks. en ulykke. Dette omfatter øyeblikkelig hjelp fra kommunehelsetjenesten men gjelder ikke rett til fastlege eller spesialhelsetjeneste som f.eks. lengre behandling hos psykolog. Når det 3 måneders turistristoppholdet er over risikerer kvinnen bortvisning eller utvisning fra Norge. Ofre for menneskehandel som har til hensikt å bryte med handleren og ta imot hjelp fra norske myndigheter, kan innvilges en såkalt refleksjonsperiode¹⁰³ med midlertidig oppholdstillatelse i 6 måneder med mulighet

¹⁰¹ Se bl.a. Unicef 2005, s. 62

¹⁰² Pasientrettighetsloven § 2-1 første ledd, første setning

¹⁰³ Utlendingsinstruksen kap. 5, § 39-41 Rundskriv UDI 2004-019 samt instruks om utvidelse fra AID 12.12.06

for 6 måneders forlengelse. Heller ikke under slike omstendigheter har kvinnene rett til fastlege eller spesialhelsetjeneste. Dersom et offer for menneskehandel søker asyl i Norge, får det rett til fastlege og spesialist, men det tar lang tid å få personnummer som kreves for å kunne ta del i ordningen. Betaling av egenandel for helsetjenester er et annet problem da kvinnene kun mottar Utlendingsdirektoratets basisstøtte til asylsøkere som p.t. er kr 2890 pr måned og skal dekke utgifter til mat og livsopphold.

Ifølge Rosa-hjelp¹⁰⁴ som formidler lege- og psykologhjelp til traffickingofre og Pro-senteret som har sitt eget helsetilbud, utgjør den mangelfulle helsehjelpen et stort problem. Kvinnene har ofte psykiske problemer og trenger mye lenger behandling enn det den nødvendige akutte helsehjelpen innebærer. Flere har forsøkt selvmord. Mange har behov for abortinngrep og tannhelsetjenester som heller ikke defineres som påtrengende nødvendig og dekkes av det offentlige. I Handlingsplanen mot menneskehandel 2006-2009 tas det sikte på å utforme et eget helse- og sosialprogram for kvinner i denne situasjonen.

Pro-senteret har et kommunalt finansiert helsetilbud i sine lokaler bestående av en lege 8 timer pr uke, sykepleier og jordmor daglig. Senteret uttrykker¹⁰⁵ bekymring for en stigning i antall aborter blant prostituerte og at utenlandske kvinner uten fulle helserettigheter herunder rumenske borgere, selv må betale kr 7500 for inngrepet. Problemet ble allerede i 2005 tatt opp med sosial- og helsemyndighetene og politikerne som lovet en endring, men fortsatt er intet skjedd.

Kvinner utsatt for menneskehandel har som regel en meget vanskelig økonomisk situasjon. Gjeld til bakmennene vil ofte være på flere hundre tusen kroner og kvinnene har gjerne økonomiske forpliktelser overfor egne barn og andre familiemedlemmer som lever i fattige kår i hjemlandet.

¹⁰⁴ Rosa-hjelp, årsrapport 2006, s. 13

¹⁰⁵ Pro-senteret Årsrapport 2006, s. 76

I Romania er det lovfestet i traffickingloven art. 33 at sosioarbeidere skal gi ofre under midlertidig opphold i krisesentre informasjon og råd om materiell bistand i form av sosialhjelp til utstøtte personer. Denne støtteordningen er meget beskjeden og vil langt fra kunne dekke ofrenes behov. Det er ikke kjent om de tidligere omtalte rumenske erstatningsordninger har gitt utbetalinger til ofrene men det regnes som tvilsomt.

Under opphold på krisentre i Norge mottar kvinnene som nevnt ovenfor kun den minimale basisstøtten fra Utlendingsdirektoratet. En tidligere ordning med utbetaling av sosialstøtte er falt bort. De knappe midlene kan være utslagsgivende når en kvinne skal vurdere om hun kan bryte med prostitusjonen og dem som utnytter henne¹⁰⁶. Derved kan også påtalemyndigheten gå glipp av avgjørende vitneprov fra offeret.

I Romania trengs det ifølge Unicef¹⁰⁷ bedre infrastruktur for å ta seg av ofrene. Politiet mangler i mange tilfelle transportmidler eller drivstoff til å kjøre ofre som melder seg hos dem til det nærmeste krisesenter eller sosialtjenesten. Sistnevnte har ikke alltid vaktjeneste som kan ta imot ofre.

Palermoprotokollens oppfordring til statene om å sørge for medisinsk, psykologisk og materiell bistand til ofre for menneskehandel er ikke spesifikk med hensyn til omfang og art. Det kan derfor slås fast at Romania rent lovmessig oppfyller forpliktelsene. Men reglene har mange svakheter som gjør at ofrene faller utenfor systemet. Den fordømmende holdningen til prostitusjon blant leger fører til at ofrene ikke tør fortelle om årsaken til sine plager og derved ikke får den prioriterte behandling de har krav på. Mangel på forståelse for psykologiens betydning bidrar også til at de ikke mottar hjelpen de trenger til restitusjon og et nytt liv. Den knappe pengestøtten som ytes av myndighetene er ikke nok til å dekke kvinnenens behov. Veien tilbake til prostitusjonen blir derfor ofte den eneste løsning.

¹⁰⁶ Prosenteret årsrapport 2006, s. 52

¹⁰⁷ Unicef 2005, s. 59

Svakhetene i det rumenske bistandsapparatet er forståelige når de ses i lys av den prekære økonomiske situasjon som landet befinner seg i med bare 1/3 av gjennomsnittlig BNP i EU-landene. For Norge derimot er det vanskelig å forstå det mangelfulle helsetilbud som gis til ofre for menneskehandel. At det ikke gis rett verken til fastlegeordning eller spesialhelsetjenester som psykolog og gynekolog for ofre for menneskehandel er ikke verdens rikeste land verdig.

Syssetsetting, utdanning og opplæring. Art. 6.3 d)

Ofre for menneskehandel kommer ofte fra ressursvake familier og har i mange tilfelle droppet ut av skolegang. De har derfor vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet og trenger hjelp fra myndighetene. Palermoprotokollen ser det som viktig å styrke kvinnenenes kompetanse og bevisstgjøring på egne ressurser. Å gi mestringsfølelse er en viktig del av ofrenes restitusjon. Protokollen ber derfor statene gjennomføre egnede tiltak på dette området.

Romania har gjennom traffickingloven art. 35 fastlagt en plikt for arbeidskontorene å organisere korttidskurs i yrkesopplæring for ofre som bor på krisesentre. Kontorene skal også prioritere ofrene når det gjelder rådgivning og arbeidsformidling.

Undersøkelser gjort av Unicef¹⁰⁸ viser at arbeidsformidlingen ikke blir informert om personens status som offer for menneskehandel og derfor ikke prioriterer vedkommende. Årsaken er ofte som i så mange andre sammenhenger at offeret selv og krisesenteret det bor på velger å tie om bakgrunnen for arbeidssøket for å unngå stigmatisering som prostituert. Offeret registreres heller som sosialklient og søk etter arbeid foretas av en frivillig organisasjon

¹⁰⁸ Unicef 2005, s. 64

Det finnes ifølge Unicef gratis yrkesrettede treningskurs som er åpne for traffickingofre men bare dersom de har minst 8 års utdanning bak seg. Dette vilkåret gjør det ofte umulig å delta for ofrene som i mange tilfelle har sluttet tidlig i skolegangen. Det finnes også et generelt offentlig voksenopplæringsprogram som kalles "A second chance" men her er kravet at minst 8 elever må melde seg på før undervisningen kan starte. Dette krav er vanskelig å oppfylle.

I Norge må rumenske statsborgere til tross for EU-medlemskapet fortsatt ha arbeidstillatelse og det gis i realiteten kun til spesialister.¹⁰⁹ Kvinner som er identifisert som ofre vil i en 6 måneders refleksjonsperiode¹¹⁰, kunne innvilges arbeidstillatelse. Dersom de har søkt asyl vil de bli gitt midlertidig arbeidstillatelse i påvente av svar på asylsøknaden. Når arbeids- og oppholdstillatelse innvilges kan kvinnene motta bostøtte og delta i kommunale introduksjonsordninger med norskopplæring, samfunnskunnskap, yrkesforberedende kurs eller utdanning. Dette forutsetter imidlertid at kvinnene har bodd i krisesentre eller asylmottak mens søknaden ble behandlet.

I Norge har Rosa-hjelp og Prosjektet under Handlingsplanen organisert norskkurs for ofre som befinner seg i krisentre over lengre tid.¹¹¹ Også treningsavgift og utgifter til diverse hobbykurs har blitt dekket. Krisentrene har formidlet kontakt med lokale kirker og frivillighetssentraler. Et krisesenter har ved hjelp av midler fra Sosial- og helsedirektoratet startet internasjonal kafe der ofre har kunnet arbeide. I Prosjektet har to personer jobbet med arbeidsmarkedstiltak. En ressursgruppe med deltakere fra Oslo kommune, Sosial- og Helsedirektoratet og NAV er opprettet for å hjelpe de prostituerte inn på arbeidsmarkedet.

Menneskehandel har som regel sitt utspring i fattigdom og ønsket om migrasjon. Det vil være en skam for ofrene å ikke kunne hjelpe familien i hjemlandet eller komme tomhendt tilbake. Det eneste reelle alternativet til prostitusjon er derfor tilgang til det ordinære arbeidsmarkedet. Det har imidlertid vist seg vanskelig for ofre å komme i arbeid pga lav

¹⁰⁹ Prosjektet Årsrapport 2006, s. 86

¹¹⁰ Jfr merknader under art. 6.3 c)

¹¹¹ Prosjektet Årsrapport 2006, s. 83

utdannelse, kort arbeidserfaring, manglende dokumentasjon på tidligere arbeidsforhold og ingen eller dårlige norskkunnskaper.

På nok et område ser vi at rumenske myndighetenes plikter er lovfestet og tiltak iverksatt, men at det svikter det i den praktiske gjennomføringen. Problemene skyldes i stor grad ofrenes manglende utdanning og arbeidserfaring samt de stigmatiserende holdninger hos myndighetene og blant folk flest. Krav til gruppestørrelse for å starte voksenopplæring er en annen type praktisk hindring. Også landets svake økonomi og arbeidsmarked spiller inn. I Norge er det problemet med arbeidstillatelse som volder størst problemer for rumenske ofre for menneskehandel

4.1.4 Erstatning. Art. 6.6

Menneskehandel utsetter ofrene for psykiske og fysiske påkjenninger. Deres integritet krenkes, de pådras ofte kjønnsykdommer, uønsket graviditet og medisinsk skade. For å kunne utvikle en annen sosial identitet og en endret livssituasjon er det viktig at kvinnene får oppreisning og erstatning for skade de er påført. Palermo-protokollen pålegger derfor statene å påse at deres nasjonale rettsorden inneholder tiltak som gir ofrene mulighet for å få slik erstatning.

Rumenerne har lovfestet ofrenes rett til å bringe fram bevis for og fremsette sivile krav mot menneskehandlerne i forbindelse med straffesaken mot dem. Det fremgår av traffickingloven art. 44 som også fastslår deres rett til bistand for å fremme slike erstatningskrav. Ifølge vitnebeskyttelsesloven art. 23 kan vitnet få erstatning men bare dersom det anmelder bakmennene innen 60 dager etter at etterforskningen har startet. Dette er gjort for å sikre vitnemål for påtalemyndigheten og derved fellende domsavsigelse mot menneskehandlerne.

Ifølge Unicef¹¹² er rumenske rettshåndhevere tilfreds med erstatningsordningen i vitnebeskyttelsesloven, mens hjelpearbeidere og psykologer som arbeider med rehabilitering av ofrene viser til at ofre som ikke våger å stå frem som vitner ikke mottar noen erstatning uansett skaden de er påført.

I Norge har ofre for menneskehandel flere muligheter for å få erstatning. I tilknytning til straffesaken kan påtalemyndigheten på deres vegne fremme sivile krav om erstatning fra gjerningsmennene¹¹³. Ofrene kan også selv fremme slike krav også kalt borgerlige krav om erstatning under straffesaken¹¹⁴. Slik var tilfellet i den tidligere omtalte dommen¹¹⁵ fra Trondheim tingrett. Menneskehandlerne ble der dømt til å betale fornærmede oppreisning for meget grov integritetskrenkelse¹¹⁶, ménerstatning¹¹⁷, erstatning for betydelig skade av medisinsk art¹¹⁸ og erstatning for lidt og fremtidig inntektstap. Ofre for menneskehandel kan også søke staten om billighetserstatning. Slike mindre krav avgjøres av billighetserstatningsutvalget¹¹⁹ ut fra rimelighetshensyn mens større beløp krever stortingsbehandling. Voldsoffererstatning kan også være aktuelt¹²⁰ for ofre for menneskehandel. Søknaden må fremsettes for Kontoret for voldsoffererstatning når saken er anmeldt til politiet og offeret må kreve at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen.

Også når det gjelder erstatning har Romania oppfylt Palermoprotokollens krav i sitt lovverk. Det tilbakevendende problem er imidlertid at muligheten for å få erstatning og bistand til å fremme krav er betinget av at offeret samarbeider med politiet og står fram som vitne. For ofre som ikke har tiltro til myndighetene og hjelpeapparatet, som presses av bakmenn og som er nedbrutte etter grov utnytting, er det sjelden et aktuelt alternativ å stå

¹¹² Unicef 2005, s. 43

¹¹³ Strpl. § 427

¹¹⁴ Strpl. § 426 jfr § 3

¹¹⁵ TTRON-2006-135487

¹¹⁶ Skl. § 3-5 jfr 3-3

¹¹⁷ Skl. § 3-2

¹¹⁸ Skl. § 3-1

¹¹⁹ Stortingsvedtak 15.7.53

¹²⁰ Voldsoffererstatningsloven § 1

frem i retten der de risikerer stigmatisering og trusler fra kriminelle nettverk. Resultatet blir da ofte at offeret verken får bistand, beskyttelse eller erstatning.

4.2 Status til ofre for handel med mennesker i mottakerland. Art. 7

For å kunne beskytte ofrene, gi dem bistand og behandling samt tid til å vurdere samarbeid med politiet, forutsetter Palermoprotokollen at statene treffer lovgivningsmessige eller andre hensiktsmessige tiltak som gir ofre for menneskehandel fortsatt opphold på dets territorium under humanitære og menneskelige forhold.

Romania er i hovedsak et opprinnelsesland for trafficking, men har også en transittfunksjon for handel med kvinner fra andre land på Balkan. Etter EU-tilknytningen regner man med at gjennomreisene vil øke og dette er grunnen til nye regler i traffickingloven art. 39¹ om midlertidig oppholdstillatelse på anmodning fra retten for utenlandske ofre for menneskehandel. Tillatelsen gjelder en såkalt refleksjonsperiode på inntil 90 dager for å gi ofrene mulighet for restitusjon mens de vurderer om de vil samarbeide med politiet. I perioden eller etter dens utløp kan ofrene søke om og gis ytterligere midlertidig oppholdstillatelse i Romania.

Oppholdstillatelse for rumenske traffickingofre i Norge er tidligere omtalt under protokollens art. 6.3c) og skal bare kort nevnes her. Etter nylige endringer i utlendingsforskriften kan det nå innvilges en refleksjonsperiode på 6 måneder utover det normalt tillatte 3 måneders turistopphold. Inntil siste årssifte hadde kun en kvinne benyttet seg av refleksjonsperioden.¹²¹ Hvis offeret bryter med miljøet under refleksjonsperioden og samarbeider med politiet etter forskning mot bakmennene, kan det innvilges ytterligere ett års arbeids- og oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn¹²². Når straffesaken er

¹²¹ Rosa-hjelp. Årsrapport 2006, s. 13

¹²² Utlendingsl. § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 sjuende ledd.

avsluttet kan utlendingsmyndighetene vurdere å gi en oppholdstillatelse av mer varig karakter dersom sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til landet tilsier det.

Kvinner som har fått avslag på asylsøknad kan bare unntaksvis søke om refleksjonsperiode. Prosjektet og Rosa-hjelp stiller seg kritisk til dette fordi en asylsøknad kan være fremtvunget av menneskehandlerne for å gi kvinnen opphold i Norge og derved mulighet for videre utnyttning til prostitusjon . Dersom kvinnen får avslag på asylsøknaden og etter det forteller om tvangsprostitusjonen til hjelpeapparatet vil de bare få en refleksjonsperiode dersom deres opplysninger bekreftes av norsk politi. Kvinnene har imidlertid ingen tillit til politiet og vil derfor vegre seg mot samarbeid. Søknaden om refleksjonsperiode vil således neppe bli innvilget.

Når det gjelder opphold for utenlandske traffickingofre har både Romania og Norge etterkommet Palermoprotokollens oppfordring om å treffe lovgivningsmessige tiltak. For Romanias del er det kun aktuelt med midlertidig tillatelse, mens det i Norge er åpnet både for midlertidige og for varige ordninger basert på menneskelige hensyn eller tilknytning til landet.

4.3 Hjemsendelse av ofre for handel med mennesker. Art. 8

Mange av ofrene for menneskehandel ønsker å returnere til sitt hjemland. De vil gjerne tilbake til sine nærmeste og slippe unna bakmennene. Noen ofre presses til å reise slik at politiet ikke skal få opplysninger og benytte dem som vitner. Også hensynet til statenes innvandringspolitikk spiller en rolle. Palermoprotokollen ber både mottaker- og avsenderland for trafficking å legge forholdene til rette for en rask, frivillig og sikker tilbakeføring av ofrene.

Traffickingloven art. 30 pålegger Romanias ambassadører å utpeke en diplomat med ansvar for hjemsendelse av rumenske ofre for menneskehandel. Det skal også utarbeides

prosedyrer for slike hjemsendelser. Den herværende rumenske ambassade har ikke svart på mine spørsmål om disse prosedyrene.

Romania skal ifølge traffickingloven art. 37 bistå utenlandske ofre på dets territorium med å returnere til sine hjemland. Returen skal skje uten forsinkelse og med sikker transport til grensen eller annet sted som måtte være avtalt bilateralt. Det er få utenlandske traffickingofre i Romania og ingen omtale av returordningene for dem i mitt grunnlagsmateriale.

Ifølge den norske Handlingsplanen vil regjeringen gjennom EØS-finansieringsmekanismen arbeide for å styrke bl.a. Romanias kapasitet og kompetanse til å ta imot og reintegrere hjemvendte ofre for menneskehandel¹²³. Ifølge opplysninger fra Utenriksdepartementet er ordningen foreløpig ikke iverksatt.

Den norske regjering har under Handlingsplanen inngått en avtale med IOM om bistand til retur fra Norge av ofre for menneskehandel. Avtalen gjelder fra 1.1.07. IOM er representert i de fleste opprinnelsesland deriblant Romania og har liknende returavtaler med flere mottakerland. Organisasjonen sørger for billett og om ønskelig ledsager til hjemreisen samt oppfølging etter ankomst i Romania. IOM-Bucuresti har i perioden 2000-2006 repatriert og bistått 1172 ofre for menneskehandel. Den har dannet et nettverk av 20 ikke-statlige organisasjoner som tilbyr ofrene krisesenter, helsetjenester, rådgivning, rehabilitering og yrkesmessig reintegrering. Hittil har ett rumensk offer blitt returnert fra Norge gjennom ordningen. Vedkommende fikk etter ankomst i Romania en orientering fra IOM om muligheter for restitusjon, men hun valgte som de fleste andre rumenske ofre å reise direkte hjem til sin familie¹²⁴

Romanias lovgivning samsvarer med Palermoprotokollens intensjoner hva gjelder hjemsendelse av utenlandske traffickingofre. Rettsreglene synes imidlertid ikke å bli

¹²³ Handlingsplanen 2006-2009, s. 13

¹²⁴ Opplyst av Rosa-hjelp pr tlf

etterfulgt ved den rumenske ambassade i Oslo. Det er ikke kjent hvordan lovene praktiseres for hjemsendelse av utenlandske ofre i Romania. Norge har gjennom sin avtale med IOM og planlagte tiltak under Handlingsplanen oppfylt sin plikt i følge Palermoprotokollen.

5 Forebygging og samarbeid. Palermoprotokollen kap. III

Om implementeringen av denne del av Palermoprotokollen kan det skrives mye, men plasshensyn tillater bare en summarisk fremstilling av den rumenske lovreguleringen og gjennomføringen av enkelte forebyggende tiltak og samarbeid under art. 9. Sammenligning med tiltak på norsk side og de øvrige bestemmelser i kap. III art. 10-13 må derfor utgå.

Forebyggende tiltak mot menneskehandel må dekke et bredt felt og krever tett samarbeid mellom statlige og private aktører. Vi skal i det følgende se på Romanias strategi og handlingsplan mot trafficking, opplysningskampanjer og samarbeid med det sivile samfunn.

I Romania har traffickingloven kap. II flere artikler som pålegger de berørte ministerier å informere om menneskehandel, sørge for forskning og innsamling av data og publisere rapporter om virksomheten. Art. 4 krever at de berørte statlige instanser utvikler og gjennomfører en nasjonal handlingsplan for å forebygge menneskehandel. Regjeringen har etablert en interministerial arbeidsgruppe som skal koordinere og overvåke dette arbeidet. Internasjonale organisasjoner som IOM, UNICEF og UNDP har observatørstatus i gruppa og bidrar til driften av den.

Romania har vedtatt både en nasjonal strategi og en handlingsplan på området og har derved formelt sett gjennomført Palermoprotokollens art. 9.1. Strategien mot menneskehandel gjelder perioden 2006-2010 og nåværende handlingplan er gyldig for årene 2006 og 2007. Strategiens mål er tilpasning til EU-standarder og gjennomføring av landets forpliktelser ifølge Palermoprotokollen og Europarådskonvensjonen mot menneskehandel.

Regjeringens handlingsplan har en konkret utforming med klare aksjonspunkter, tidsfrister og ansvarlige instanser. Sentrale tema er utvikling av retningslinjer for identifisering av ofre og indikatorer for å registrere dem i en nasjonal database slik at man får et klart bilde av menneskehandelens omfang, hvem ofrene er og deres bakgrunn. Rapporter om utviklingen på feltet skal publiseres og forebyggende tiltak settes inn. Fordømmende holdninger til ofrene skal endres gjennom informasjonskampanjer og hjelpeapparatet utbygges. Samarbeid mellom statlige og sivile aktører skal forbedres.

Ledelsen av arbeidet mot menneskehandel har regjeringen nylig overlatt til enheten Anitp som er underlagt Innenriksministeriet. Anitp har 100 ansatte hvorav 55 i hovedkvarteret i Bucuresti og resten i 15 avdelinger spredt utover landet. Enheten skal utarbeide nye handlingsplaner og publisere rapporter om menneskehandel. Den skal drive opplysningsvirksomhet om menneskehandel og inngå avtaler med ikke –statlige organisasjoner om bistand og beskyttelse for ofre. Kritikere hevder at Anitp er underbemannet og at den medfører ytterligere byråkratisering og sentralisering av arbeidet.¹²⁵

Informasjonsprogram om menneskehandel som Palermoprotokollens art. 9.2 oppfordrer til er også utviklet av flere private organisasjoner. Her kan nevnes AIDRom som kjemper for sigøynernes rettigheter i Romania.¹²⁶ Undervisningsopplegg er gjennomført av Caritas med elever i videregående skoler i 12 landsdeler som målgruppe. Det rumenske Utdanningsministeriet har sammen med franske myndigheter etablert utviklings- og informasjonssentre i fattige landbruksområder. Romania har samarbeidet med de fleste vest-europeiske land og internasjonale organisasjoner, særlig IOM, om informasjonskampanjer mot menneskehandel rettet mot dets befolkning.

Resultatet av de mange opplysningskampanjer o.l. tiltak har imidlertid vist seg å ha liten effekt. Spørreundersøkelser i etterkant av kampanjer viser at om lag 65 % av dem som har

¹²⁵ Unicef 2005, s. 21

¹²⁶ Unicef 2005, s. 69

mottatt informasjon sier de vet hva menneskehandel er, men at de likevel vil søke etter arbeid i utlandet fordi de ellers vil sulte i Romania.¹²⁷

Prinsippet om samarbeid med det sivile samfunn i Palermoprotokollen art. 9.3. er nedfelt i Romanias traffickinglov art. 3 og art. 11. Ikke-statlige organisasjoner spiller en uvurderlig rolle i kampen mot menneskehandel og bistand til ofrene i dette landet. De utfyller og supplerer det offentlige hjelpeapparatet særlig på områder der fordømmende holdninger gjør arbeidet vanskelig. Det gjelder spesielt innen helsevesen og utdanning.¹²⁸ Foruten de tidligere omtalte IOM, UNDP og UNICEF er følgende organisasjoner aktive innenfor menneskehandel: Alternative Sociale, Caritas og AdPhare.

¹²⁷ Unicef 2005, s. 70

¹²⁸ Unicef 2005 s. 64

6 Avslutning

Denne oppgavens første del redegjør for menneskehandel som et faktisk problem både i global og i nasjonal sammenheng. Fremstillingen er konsentrert om den vanligste form for handel med mennesker som er utnyttelse av voksne kvinners prostitusjon. Forholdene i Romania som gjør det til et typisk opprinnelsesland for slik virksomhet er beskrevet og sammenlikning er foretatt med Norge som et velstående mottakerland. De folkerettslige aspekter ved Palermoprotokollen som internasjonal traktat ble belyst og det ble fastslått at den måtte gjennomføres i nasjonal rett både i Romania og i Norge for å bli effektiv. De store omveltninger i det rumenske rettssystem de siste tiår og de vanskelig tilgjengelige rumenske rettskildene ble kommentert.

I oppgavens andre del tok jeg for meg implementeringen av Palermoprotokollens kap. I med hovedfokus på kriminaliseringen av menneskehandel. 5. Jeg konkluderte med at vedtaket av traffickingloven var nødvendig utfra både rettslige og politiske behov samt at den oppfylte kravene i protokollen på samme måte som den norske straffelov § 224. Definisjonen av menneskehandel i protokollens art. 3 og grensdragninger mot liknende handlinger ble forklart. Problemene med identifisering av ofre særlig i Romania der prostitusjon er forbudt ble drøftet. Jeg sammenliknet samtykkets betydning og formuleringer for ”sårbar stilling” i rumensk og norsk rett. Til slutt ble fastslått at rumenske strafferammer og -utmåling er strengere enn de tilsvarende norske.

Den tredje og siste hoveddel av oppgaven ble viet implementering av Palermoprotokollens kap. II om beskyttelse av ofre for menneskehandel. Romania er ansett å oppfylle kravene formelt sett, men den praktiske gjennomføringen blir vanskeliggjort av vilkårene om anmeldelse av bakmennene noe ofrene sjelden våger av frykt for represalier og stigmatisering på grunn av deres prostitusjon. Tilbud fra statlige krisesentre blir avvist fordi

ofrene ikke stoler på myndighetene og behovet for psykologhjelp blir ikke forstått. Rett til medisinsk behandling går tapt som følge av legenes fordømmende holdninger.

Under straffeforfølgningen av gjerningsmenn er ofrene vernet gjennom den rumenske vitnebeskyttelsesloven. Norge har liknende ordninger men tillater ikke anonym vitneførsel slik det er åpnet for i Romania. Informasjon og juridisk bistand til ofre er lovfestet i den rumenske traffickingloven og loven om offerbeskyttelse. I Norge går her noe lenger ved å tilby bistandsadvokat for offeret før anmeldelse.

Når det gjelder restitusjon av ofre har Romania oppfylt forpliktelsene i Palermoprotokollen med hensyn til husvære, helsehjelp og økonomisk bistand. Norge etterlever også protokollen og har et bedre tilbud om bolig, men rumenske ofre for menneskehandel får bare rett til akutt helsehjelp noe som ikke omfatter f.eks. behandling hos psykolog. Rett til opplæring og sysselsetting har ofrene ifølge rumensk traffickinglov men tilgjengeligheten er begrenset. I Norge er oppholds- og arbeidstillatelse et problem. Regler for erstatning til ofre er lovfestet i begge land.

Romania har gjennom vedtak av en rekke lover og handlingsplaner vist vilje til å bekjempe menneskehandel. At gjennomføringen ikke alltid holder mål må ses i lys av landets svake økonomi og sosiale problemer.

Litteraturliste

Fafo Østforum/Kunnskapsbase/Temasider/romaniabulgaria.html

GfK: Human trafficking survey: Belarus, Bulgaria, Moldova, Romania, and Ukraina
December 2006 s.12

Høringsnotat om gjennomføringen av FN konvensjonen mot grenseoverskridende
organisert kriminalitet, konvensjonens protokoll om menneskehandel mv.

Justis- og politidpartementet Høringsnotat, lest dato 02.02.2007

Lord, Terry R. and Wittrup, Jesper: Study on Romanian Court Rationalization, March 2005

Musacchio, German Law Journal, Vol. 5 No.9 – 1 September 2004. Public Law. Migration
Connected with trafficking in women and prostitution: An overview.

National Action Plan 2007-2007 For implementing the National Strategy against
Trafficking in Persons 2006-2010

National Strategy against Trafficking in Persons 2006-2010

Neacsu, Dana 4.9.00 s. 2, LLRX.com. Doing Legal Research in Romania

Nordli, Utenlandsk prostitusjon i Oslo, Pro Sentret, 2006

Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) Om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv.
(lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.), Justis- og
politidepartementet

Pro-senteret Årsrapport 2006

Regional Clearing Point Second Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe 2005

Rosa-hjelp, Krisesekretariatet. Årsrapport 2006

Rosa-hjelp, Krisesekretariatet: www.rosa-hjelp.no ”Hvordan blir jenter og kvinner rekruttert?”

Ruud/Ulfstein, Innføring i Folkerett, 2. utg. 2002

Skilbrei, Polyakova: ”My life is too short; I want to live now” Kvinner fra Øst-Europa forteller om veien til og livet i prostitusjon i Norge. Inst. for kriminologi og rettssosiologi, UiO, 2006

Travaux preparatoires. UN, General Assembly, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh sessions. Addendum Interpretative notes for the official records (travaux preparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto

Tyldum, Guri og Tveit, Marianne; Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation, FaFo, 2005

Unicef Report 2006. Evaluation of antitrafficking policies in Romania

UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) Trafficking in Women from Romania into Germany. March 2005

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) Report: Trafficking in Persons:

Global Patterns. April 2006

Eskeland, Ståle, Strafferett, 2. utgave, 2006

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak. Verferdsrett III, 2004

USA Department of State Report, Trafficking in Persons Report, June 2006

<http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/VALSPE10/>

